Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Commission d'accès à l'information

Rapport annuel 1986-1987

Québec

Le contenu de cette publication a été rédigé par
la Commission d'accès à l'information

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boul. Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal — 2e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-08609-4
ISSN 0823-0633

© Gouvernement du Québec

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), je suis heureux de vous transmettre le rapport annuel de la Commission d'accès à l'information pour l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1987.

Ce rapport rend compte des activités de cet organisme durant la période du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre des Communications

Richard D. French

Québec, juin 1987

Monsieur Richard D. French
Ministre des Communications
1037, rue De La Chevrotière
Édifice G, 3e étage
Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 118 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), nous avons l'honneur de vous transmettre le cinquième rapport annuel de la Commission d'accès à l'information.

Ce rapport couvre la période du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président, Marcel Pépin

La commissaire, Thérèse Giroux

Québec, juin 1987

Table des matières

Introduction 11

Chapitre 1
La Commission d'accès à l'information et son mandat 15

1.1 Sa composition 15
1.2 Ses fonctions 15
1.2.1 En matière d'adjudication 15
1.2.2 En matière de surveillance et de contrôle 16
1.2.3 En matière de consultation 16
1.2.3.1 Les avis au Gouvernement 16
1.2.3.2 Les avis à l'Assemblée nationale 16
1.2.4 Une fonction normative 17

Chapitre 2
L'organisation de la Commission 19

2.1 Les unités administratives 19
2.1.1 Le Bureau du Président 19
2.1.2 Le Secrétariat et le Service juridique 19
2.1.2.1 Le Secrétariat 19
2.1.2.2 Le Service juridique 19
2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation 20
2.2 Les ressources de la Commission 20
2.2.1 Les ressources humaines 20
2.2.2 Les ressources budgétaires 20

Chapitre 3
Les activités de la Commission 21

3.1 Présentation des tableaux concernant le traitement des demandes 21
3.1.1 Les demandes de révision 21
3.1.2 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs 21
3.1.3 Les demandes d'enquête 21
3.1.4 Les demandes d'avis à la Commission 21
3.2 La prépondérance de la Loi sur l'accès 22
3.2.1 L'étude et la consultation sur les dispositions inconciliables 22
3.2.2 Le rapport sur les dispositions inconciliables 23
3.3 Création du comité de révision de la loi 24
3.4 Le programme de vérification 24
3.4.1 L'objet du programme 24
3.4.2 Les résultats du programme 25
3.5 Le rayonnement de la Commission 26
3.5.1 Les activités de communication 26
3.5.2 La participation à des colloques et conférences 27

Chapitre 4
Les interventions de la Commission dans l'exercice de ses fonctions 29

4.1 En matière d'adjudication 29
4.1.1 De certaines décisions de la Commission 29
4.1.2 Les décisions des tribunaux judiciaires 31
4.1.2.1 Décisions de la Cour provinciale 32
4.1.2.2 Décisions de la Cour supérieure et de la Cour d'appel 32
4.2 En matière de surveillance et de contrôle 33
4.2.1 Les autorisations de recevoir des renseignements nominatifs 33
4.2.1.1 Demande d'autorisation associant le Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal et le Service de police de la communauté urbaine de Montréal 33
4.2.1.2 Demande d'autorisation associant une chercheuse de l'Université du Québec à Montréal et le Bureau de la statistique du Québec 34
4.2.1.3 Demande d'autorisation associant un chercheur de l'Université Laval et la Commission des écoles catholiques de Québec 34
4.2.1.4 Demande d'autorisation associant un citoyen et la Régie de l'assurance automobile du Québec 35
4.2.2 Les enquêtes 35
4.2.2.1 Enquête concernant madame A et la Commission scolaire Outaouais-Hull 35
4.2.2.2 Enquête concernant les employés de l'hôpital Saint-Michel de Montréal et l'hôpital Saint-Michel de Montréal 35
4.2.2.3 Enquête concernant un citoyen et la Sûreté du Québec 36
4.2.2.4 Enquête concernant un citoyen et le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu 36
4.2.2.5 Enquête concernant un citoyen et Hydro-Québec 37

4.2.3 Les avis de la Commission 37

4.2.3.1 L'avis sur le projet de règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction ou la transmission de documents et de renseignements nominatifs 37

4.2.3.2 L'avis sur le projet de code de la sécurité routière (projet de loi 127) 38

4.3 En matière de transferts de renseignements entre organismes 38

4.3.1 Autorisation accordée au ministère du Revenu de consulter les dossiers d'Acrofax inc. 39

4.3.2 Entente de transfert de renseignements nominatifs entre la Fondation Renaud-Lemieux et l'hôpital du Saint-Sacrement 40

Chapitre 5
Rapport sur l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics 41

Annexe I
Les avis de la Commission 43

1. Les avis sur les projets de loi et de règlements 43
2. Les avis sur les ententes de transfert de renseignements nominatifs 43
3. Les avis portant sur des projets de décret 43

Tableau 1
Demandes reçues et réglées (1986-1987) 44

Tableau 2
Lieu et nombre d'auditions (1986-1987) 44

Tableau 3
Nature des décisions rendues (1986-1987) 45

Tableau 4
Organismes impliqués par types de demandes (1986-1987) 45

Tableau 5
Catégories de demandeurs (1986-1987) 46

Tableau 6
Organigramme de la Commission d'accès à l'information 47

Tableau 7
Effectifs de la Commission 48

Tableau 8
Ressources budgétaires 48

Introduction

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels a cinq ans. Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en juin 1982, cette loi plaçait le Québec à l'avant-garde des provinces canadiennes tant à cause de la précision avec laquelle on a défini les droits des citoyens et les obligations des organismes qu'à cause des moyens choisis pour assurer l'exercice de ces droits et obligations.

Un premier bilan général de cette réforme est en voie de préparation. La Commission d'accès à l'information déposera un rapport exhaustif sur la mise en oeuvre de la loi à l'automne 1987. Le présent rapport annuel n'entend donc pas anticiper sur cet examen global de la loi et des mesures qui ont été prises pour assurer son application.

La Commission s'est fait un point d'honneur de traiter le plus rapidement possible chacune des demandes de révision qui lui ont été soumises et chacune des plaintes qui lui furent adressées, tout en poursuivant ses autres mandats, qu'il s'agisse de fournir des avis sur des projets d'ententes de transferts de renseignements, d'examiner les projets de loi ou de règlement susceptibles d'enfreindre le caractère prépondérant de la loi ou encore de faire des propositions pour harmoniser l'ensemble de la législation avec les exigences particulières de la Loi sur l'accès.

Faire connaître la loi

La Commission regrette cependant de n'avoir pu davantage faire connaître la loi et les services de la Commission tant par manque de ressources que faute d'un mandat explicite pour ce faire. Après cinq ans, nous constatons que l'une des plus évidentes faiblesses de cette réforme est d'être encore trop méconnue, non seulement du grand public mais aussi des organismes assujettis eux-mêmes.

Alors que le gouvernement n'hésite pas, lorsqu'il estime que l'intérêt public le commande, à prendre des mesures énergiques pour promouvoir une réforme, il faut bien convenir que les efforts pour faire connaître les droits et obligations de la Loi sur l'accès furent plutôt sporadiques et en général modestes.

Force nous est de constater que les organismes n'ont été que faiblement incités à dresser les inventaires de leurs documents, à répondre avec diligence aux demandes de documents et surtout à interpréter généreusement plutôt que restrictivement la loi.

Ce manque d'empressement à adhérer à l'esprit de la loi est encore plus évident en matière de protection des renseignements personnels. Alors que le public s'offusquerait à bon droit si le caractère confidentiel du courrier était violé ou si l'écoute des conversations téléphoniques était tolérée ou encore si les perquisitions étaient permises sans mandat, des lacunes au plan de la sécurité font en sorte que la dissémination des renseignements personnels est possible sinon probable. Ces pratiques sont aussi répréhensibles que l'ouverture du courrier.

Par ailleurs, le programme de vérification de la Commission a permis de constater que l'État collige beaucoup de renseignements personnels, certains essentiels, d'autres inutiles, et que les échanges de renseignements sont abondants, sans toujours être nécessaires ou pertinents. Ce problème est d'autant plus grave que tout citoyen, de la naissance au décès, participe à un titre ou à un autre à un programme social universel ou ponctuel. Les renseignements colligés sont accumulés dans les mémoires infaillibles des ordinateurs.

Les couplages

Au nom de contrôles administratifs, on n'hésite pas à superposer des fichiers de renseignements personnels non seulement au Québec même mais aussi à l'extérieur du Québec. Cette pratique est permise par la loi, mais dans le cadre d'une entente approuvée par le gouvernement et déposée à l'Assemblée nationale. La Commission constate que peu de projets d'entente lui sont soumis, alors que la pratique du couplage des fichiers est répandue.

De même, chacun est à même de constater que certains identifiants, comme le numéro d'assurance sociale, le numéro d'assurance-maladie ou le permis de conduire sont abondamment utilisés dans le commerce, sans que les instances appropriées ne protestent. Comme l'identifiant est la porte d'entrée dans de vastes réservoirs de renseignements personnels, il est naturel de s'inquiéter de ce phénomène en passe de devenir banal tellement il est répandu.

Pour bien saisir l'importance de ce phénomène, rappelons seulement que le couplage généralisé des fichiers, à l'insu des individus concernés et pour des fins décrétées par les bureaucrates sans débat public, équivaut à instituer en système la délation électronique. Est-ce là un choix de société adopté délibérément ? Nous en doutons fortement.

Cette attitude des organismes est cependant compréhensible à certains égards, puisque le gouvernement insiste beaucoup plus sur les contrôles que sur la protection des renseignements personnels, malgré l'adoption d'une loi très claire à cet effet. Si on mettait la même énergie à prévenir la dissémination injustifiée des renseignements personnels qu'on en a mis à réduire les accidents routiers ou à limiter les dégâts du tabagisme, nul doute que les résultats seraient différents.

La Commission, avec les pouvoirs limités qu'elle possède et les moyens modestes qui sont les siens entend exercer avec vigueur son mandat de surveillance et de contrôle pour alerter davantage les parlementaires et le public aux dangers que représente le laxisme que nous soupçonnons répandu sur une très grande échelle.

Parti pris pour la personne

La décision d'encadrer l'usage des renseignements personnels colligés à la faveur de l'application d'un programme repose en effet sur une préoccuption profonde de la personne qu'on veut protéger contre les abus bureaucratiques. Faire fi de la vie privée des citoyens au nom de l'efficacité administrative équivaut, en réalité, à faire bon marché de la personne au bénéfice de valeurs subalternes.

En adoptant une loi prépondérante interdisant de galvauder l'intimité de la personne, les parlementaires du Québec ont plutôt voulu précisément marquer haut et fort une autre hiérarchie des valeurs. Nous comptons sur eux pour le rappeler à l'administration, pour qui l'ordinateur n'est toujours qu'un outil et point encore un danger.

Dans les mois qui viennent, la Commission entend fournir au public québécois un bilan aussi précis que possible de l'ensemble des renseignements personnels accumulés sur eux, de même qu'un aperçu de l'usage qui en est fait.

Quant à l'accès aux documents administratifs, la Commission constate avec satisfaction qu'une nouvelle mentalité est en train d'émerger, les bénéfices de la transparence l'emportant sur les tracas des cachotteries. Il reste bien sûr de nombreux redressements à accomplir, mais nous constatons une évolution positive.

Le règlement spontané de nombreux litiges soumis à la Commission est un indice éloquent de l'évolution des mentalités, plusieurs organismes préférant donner satisfaction au citoyen plutôt que de se voir imposer une ordonnance de la Commission. Ceci dit, la Commission constate que plusieurs organismes préfèrent encore et souvent de façon systématique emprunter la voie judiciaire plutôt que d'appliquer d'eux-mêmes et spontanément une loi qui consacre très clairement le droit d'accès aux documents des organismes publics.

Consciente du fardeau qu'impose la judiciarisation des litiges au citoyen, la Commission a conservé comme règle de conduite le souci de traiter les litiges dans un cadre décontracté, tout en respectant scrupuleusement les règles de justice naturelle. La motivation détaillée des décisions a contribué, croyons-nous, à clarifier l'exercice du droit d'accès, tant pour les citoyens que pour les organismes assujettis à la loi.

Le secteur privé

Enfin, pour le bénéfice des nombreux citoyens qui font appel à la Commission pour la solution de litiges avec le secteur privé, la Commission rappelle que la juridiction s'arrête aux organismes publics. Elle profite cependant de l'occasion pour rappeler aux parlementaires que la vie privée forme un tout et que la présente loi, si elle s'avère fort importante pour protéger les renseignements personnels détenus par les organismes publics, n'est d'aucun secours pour le citoyen qui s'estime agressé par le secteur privé. Il s'agit là d'une question qui mérite un examen approfondi par les autorités concernées.

Si les interventions de la Commission ont été davantage reliées à l'exercice du droit d'accès aux documents jusqu'ici, nous estimons que dans un proche avenir c'est surtout en matière de protection des renseignements personnels que le travail de la Commission donnera son véritable sens à cet autre important volet de la loi. Nous comptons sur l'adhésion franche des organismes aux principes sous-jacents à cette réforme pour donner au citoyen toute la protection que l'État lui a promise en adoptant une loi qui fait école partout au pays et même à l'étranger.

C'est d'ailleurs avec beaucoup de plaisir que la Commission accueillera en septembre le Conférence des commissaires à la protection des données, qui regroupe quelque quinze pays résolument engagés dans la protection des renseignements personnels, qu'ils soient détenus par les organismes publics ou privés.

Collaboration

Nous nous félicitons aussi de l'excellente collaboration établie au fil des ans avec nos homologues fédéraux et depuis peu avec les autorités ontariennes qui ont adopté le principe d'une loi similaire à celle qui est en vigueur au Québec.

Enfin, à titre de président de la Commission, je tiens à souligner l'excellente collaboration obtenue du personnel de la Commission au cours de l'année

écoulée, de même que l'appui constant du ministre responsable de l'application de la loi pour l'obtention de moyens adéquats pour accomplir notre mandat.

La Commission tient aussi à rendre hommage à la commissaire Caroline Pestieau qui a accepté de nouvelles responsabilités dans un organisme fédéral. Sa contribution à la mise sur pied de la commission et à la mise en route de la réforme fut appréciable et appréciée.

Chapitre 1
La Commission d'accès à l'information et son mandat

Le 23 juin 1982 était sanctionnée la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1). La loi comporte deux volets: l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels.

Dans son volet « accès », la loi consacre le principe de l'accès aux documents détenus par les organismes publics. Elle s'applique à quelque 3 600 organismes dont les ministères et organismes gouvernementaux, les sociétés d'État, les établissements de santé et de services sociaux et les organismes scolaires et municipaux. Les organismes du secteur privé ne sont pas touchés par cette législation.

Le droit d'accès aux documents est cependant assorti de certaines restrictions regroupées en cinq grandes catégories: les renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales, sur les négociations entre organismes publics, sur l'économie, sur l'administration de la justice et la sécurité publique, sur les décisions administratives ou politiques et sur la vérification. Notons cependant que la plupart de ces restrictions ont un caractère facultatif et qu'il appartient à l'organisme public d'exercer sa discrétion en décidant de l'accessibilité ou non des documents réclamés.

Le droit d'accès s'exerce selon une procédure relativement simple. Le citoyen adresse sa demande à la personne désignée comme responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels dans l'organisme public qui détient le document. Ce responsable doit, dans les vingt jours, répondre à la demande et préciser, en cas de refus, sur quelle disposition spécifique de la loi il s'appuie pour motiver ce refus.

Le demandeur insatisfait peut, s'il a fait une demande écrite, exercer un recours en révision auprès de la Commission d'accès à l'information. Il dispose d'un délai de trente jours pour formuler sa demande.

Dans son volet « protection des renseignements personnels », la loi est plus complexe. À l'inverse du volet précédent, elle consacre le principe de la confidentialité des renseignements personnels et, en corollaire, celui du droit à l'accès et à la rectification de ces mêmes renseignements en faveur de la personne qu'ils concernent. La loi précise, par ailleurs, les obligations imparties aux organismes en matière de cueillette, de conservation et de traitement de ces renseignements et les assujettit au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Commission d'accès à l'information.

La procédure d'accès en matière de renseignements personnels est identique à celle prévue pour l'accès aux documents. Le recours en révision s'exerce aussi auprès de la Commission, dans les mêmes conditions.

Ajoutons que la Commission peut réviser la décision d'un responsable à la suite d'une demande de rectification de renseignements personnels.

Enfin, la Loi sur l'accès prévoit la création d'un organisme spécialisé, la Commission d'accès à l'information, à laquelle le législateur accorde plusieurs fonctions ou pouvoirs que nous décrivons ci-après.

1.1 Sa composition

La Commission d'accès à l'information a été formée le 16 décembre 1982 par la nomination de son président et de ses deux commissaires, à l'unanimité des membres de l'Assemblée nationale.

Afin que la Commission puisse exercer ses fonctions dans un contexte d'indépendance absolue par rapport au pouvoir exécutif, le législateur a prévu qu'elle serait composée de commissaires nommés sur résolution de l'Assemblée nationale, approuvée par les deux tiers de ses membres, pour une période d'au plus cinq ans, renouvelable une fois. La destitution de l'un ou l'autre de ses membres n'est également possible qu'avec l'approbation d'au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

1.2 Ses fonctions

La Commission exerce plusieurs fonctions et pouvoirs qu'on peut regrouper sous quatre catégories.

1.2.1 En matière d'adjudication

L'une des principales fonctions qu'exerce la Commission d'accès à l'information est celle d'un tribunal appelé à trancher les litiges entre les organismes publics et les citoyens, portant, d'une part, sur l'accès aux documents publics et, d'autre part, sur l'accès et la rectification des renseignements personnels. Ainsi, la Commission entend, à l'exclu-

sion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.

Dans l'exercice de ce rôle quasi-judiciaire, la Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction. Du reste, elle peut rendre toute ordonnance nécessaire au respect des droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

La Commission tient des auditions en respectant une procédure aussi souple que possible: donc nul besoin d'être un spécialiste des procédures judiciaires pour présenter ses arguments et faire valoir son point de vue. La Commission a d'ailleurs adopté des Règles de preuve et de procédure qui font état de cette souplesse dans la procédure[1]. Ajoutons que plusieurs demandeurs se sont présentés seuls à l'audition et qu'ils ont pu facilement exposer leurs arguments. Le fardeau de la preuve reposant plus lourdement sur les épaules de l'organisme public, la tâche des demandeurs en est simplifiée d'autant.

Les décisions rendues par la Commission sont finales sur les questions de fait. Elles peuvent toutefois faire l'objet d'un appel devant trois juges de la Cour provinciale sur toute question de droit ou de compétence.

Le chapitre quatre fait état de certaines décisions rendues par la Commission pendant la période couverte par le présent rapport d'activités.

1.2.2 En matière de surveillance et de contrôle

La Commission d'accès à l'information a également pour fonction de surveiller l'application de la Loi sur l'accès et, au besoin, de faire enquête sur son fonctionnement et son observation.

Ce rôle de surveillance et de contrôle amène la Commission à tenir, de sa propre initiative ou à la suite de plaintes de citoyens, des enquêtes sur le fonctionnement ou sur l'observation de la loi. Des interventions de la Commission en cette matière sont décrites au chapitre 4 du rapport.

De plus, la Commission procède de façon systématique à l'analyse des lois afin de vérifier leur conformité avec la Loi sur l'accès.

Outre les enquêtes, les principales activités de surveillance et de contrôle exercées par la Commission portent sur les déclarations de fichiers, les dispenses d'enregistrement de consultation des fichiers, les échanges de renseignements nominatifs, les autorisations pour fins d'étude, de recherche et de statistique et les demandes considérées comme abusives par les organismes.

Quant aux autres activités de surveillance, elles portent sur les ententes de délégation d'application de la loi et sur la cueillette de renseignements par un organisme public auprès d'un organisme privé. Il s'agit, pour le moment, d'activités de moindre importance qui n'ont fait l'objet que de quelques interventions sporadiques de la Commission.

1.2.3 En matière de consultation

La Commission est appelée à fournir des avis au ministre des Communications, ministre responsable de l'application de la loi, au Gouvernement et à l'Assemblée nationale. La liste des avis soumis au cours de l'année 1986-1987 apparaît à l'annexe I.

1.2.3.1 Les avis au Gouvernement

La Commission émet divers avis sur les projets de règlement relatifs à la Loi sur l'accès, sur certains projets d'entente de transfert de renseignements personnels entre organismes publics ou entre organismes publics et personnes ou autres organismes, ainsi qu'avec des gouvernements autres que celui du Québec. De plus, la Commission exerce un rôle de conseiller auprès du Gouvernement, avant que ce dernier n'autorise par décret la constitution, la modification ou l'abrogation de fichiers confidentiels. Elle exerce enfin un rôle conseil sur toute autre matière que le Gouvernement juge à propos de lui soumettre.

Mentionnons que le législateur a confié à la Commission le mandat d'étudier les dispositions législatives et réglementaires inconciliables avec les dispositions de la Loi sur l'accès et, après avoir entendu les représentations des personnes intéressées, de faire au Gouvernement les recommandations appropriées. Ce mandat spécial, qui a mobilisé une partie importante des ressources de la Commission, a connu son dénouement au cours du présent exercice par la remise au Gouvernement d'un rapport final.

Le chapitre 3 résume l'essentiel des recommandations formulées dans ce rapport.

1.2.3.2 Les avis à l'Assemblée nationale

Outre le rapport d'activités que la Commission doit transmettre, chaque année, au ministre désigné qui le dépose par la suite à l'Assemblée nationale, la Commission peut transmettre à cette dernière tout rapport spécial qu'elle juge à propos.

Le législateur l'autorise à une telle démarche lorsque, par exemple, après avoir fait une recommandation à un organisme public ou après avoir rendu une ordonnance, elle juge que les mesures appropriées n'ont pas été prises pour y donner suite.

1. « Règles de preuve et de procédure », Gazette officielle du Québec, Partie 2 (1984), p. 4648.

À ce jour, la Commission n'a pas eu à présenter de rapport spécial à l'Assemblée nationale, puisque ses recommandations et ordonnances ont été respectées.

Enfin, la Commission est tenue de faire, tous les cinq ans, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, un rapport sur la mise en oeuvre de cette loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier. Une première démarche en ce sens devant être complétée le 1er octobre 1987; la Commission a constitué à cette fin un comité de travail. Au cours de l'année, cette activité a nécessité l'intervention de plusieurs ressources de la Commission. Un exposé des activités du comité apparaît au chapitre 3.

1.2.4 Une fonction normative

Dans son volet « protection des renseignements personnels », la Loi sur l'accès prévoit que la Commission peut établir des règles concernant les déclarations de fichiers et qu'elle peut « prescrire des conditions » en ce qui a trait à la gestion des fichiers.

Concernant la consultation des fichiers de renseignements personnels, la Commission a émis une directive à l'intention des organismes publics pour les éclairer sur les modalités d'exercice de cette consultation par les membres de leur conseil d'administration ou par leur corps politique.

Chapitre 2
L'organisation de la Commission

La structure administrative de la Commission s'articule autour de deux directions, soit le Secrétariat et le Service juridique et la Direction de l'analyse et de l'évaluation. De plus, certaines fonctions sont assumées par du personnel rattaché au Bureau du président. Ces deux directions sont situées au siège social de la Commission à Québec, mais la Commission possède aussi des effectifs à Montréal. Le tableau 6 décrit l'organigramme de la Commission.

2.1 Les unités administratives

2.1.1 Le Bureau du président

Les opérations de communication et la fonction administrative sont rattachées au Bureau du président.

Pour ce qui est des communications, les tâches ont été partagées entre le ministère des Communications et la Commission. Le Ministère s'est chargé de préparer les organismes publics aux obligations édictées par la loi, alors que le Bureau du président s'est chargé d'informer les citoyens de leurs nouveaux droits et des moyens de les exercer.

La responsabilité de l'administration des ressources humaines, financières et matérielles revient aussi au Bureau du président. Afin de lui faciliter la tâche et de minimiser les coûts administratifs, la Commission a conclu une entente de services avec le ministère des Communications. En vertu de cette entente, le ministère des Communications s'engage à fournir à la Commission l'expertise et les services de ses directions du personnel, de la gestion financière et des services auxiliaires.

Les effectifs du Bureau du président sont limités. Une adjointe se charge, entre autres, en collaboration avec le président, de la supervision de la planification administrative, des relations avec les organismes centraux et de la liaison avec le ministère des Communications pour l'application du protocole d'entente. Cette adjointe agit aussi comme conseiller du président sur toute question relative à l'application de la Loi sur l'accès.

Par ailleurs, un technicien en administration assure le traitement quotidien des opérations administratives, alors qu'une professionnelle s'occupe du volet des communications.

2.1.2 Le Secrétariat et le Service juridique

On retrouve dans cette direction une variété d'activités de support technique, administratif et professionnel aux opérations de la Commission.

2.1.2.1 Le Secrétariat

Le Secrétariat constitue la porte d'entrée des citoyens ou des organismes publics qui s'adressent à la Commission par écrit. En effet, c'est lui qui assure le fonctionnement des mécanismes administratifs nécessaires à la réception des différentes demandes qui parviennent à la Commission: demandes d'information, d'avis, de révision, d'autorisation spéciale pour fin d'étude, etc. Il est aussi responsable de l'acheminement de telles demandes à l'intérieur de la Commission.

Le Secrétariat voit à l'organisation et au fonctionnement des mécanismes administratifs nécessaires à la réception, au traitement et au suivi des demandes de révision formulées par le public. Le greffe veille à la planification des auditions.

Le Secrétariat s'occupe aussi de l'organisation des assemblées de la Commission: il prépare l'ordre du jour, s'assure que les dossiers qui lui sont soumis sont complets, dresse les procès-verbaux et voit au suivi des décisions rendues.

Enfin, le Secrétariat est responsable du Centre de documentation qui offre le soutien documentaire à la Commission, à son personnel et au public en général.

2.1.2.2. Le Service juridique

Le Service juridique fournit conseil et assistance en matière d'interprétation de la Loi sur l'accès et des autres lois et règlements en vigueur. Il procède aux recherches juridiques pertinentes. Son rôle s'exerce surtout auprès de la Commission et de son personnel. Il collabore toutefois avec le personnel de la Commission chargé de diffuser de l'information au public. Conformément à la loi, les membres du service prêtent assistance, pour la rédaction d'une demande de révision, à toute personne qui la requiert.

Ce service avait aussi la responsabilité de réviser les dispositions inconciliables avec la Loi sur l'accès. Ses juristes ont donc lu et analysé 495 lois refondues du Québec et treize volumes de textes réglementaires pour y déceler les contradictions avec la loi.

Le Service juridique collabore aux travaux que la Commission a entrepris afin de faire au Gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.

Ce service fournit conseil et assistance dans la rédaction de projets de loi et de règlement, de résolutions et de documents divers. Il en vérifie notamment la conformité avec la Loi sur l'accès.

Finalement, le Service juridique assure la représentation de la Commission devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation

Cette direction regroupe les activités d'étude, d'analyse, de traitement, d'enquête et d'évaluation de la Commission.

Elle a notamment pour fonctions d'effectuer l'enregistrement, la gestion et le contrôle des déclarations de fichiers et des demandes de dispenses d'enregistrement ainsi que de surveiller et de contrôler l'application de la loi par des enquêtes et des inspections.

De plus, cette direction doit effectuer des études sur le terrain afin de cueillir des données servant à détecter et à évaluer les problèmes et les besoins des organismes. L'analyse des projets de règlement, des projets d'entente de transfert de renseignements, des projets de décret autorisant l'établissement de fichiers confidentiels ou de tout autre document requérant l'avis de la Commission relève aussi de ses fonctions.

Cette direction assure aussi la réalisation des études nécessaires à l'évaluation des interventions de la Commission ou à une appréciation plus générale des implications de la réforme dans son ensemble. Elle collabore activement aux travaux que la Commission a entrepris afin de faire au Gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.

2.2 Les ressources de la Commission

2.2.1 Les ressources humaines

À la fin de l'année 1986-1987, des 32 postes permanents autorisés, 31 étaient comblés, incluant le président et une commissaire. Un poste reste à combler, il s'agit du poste de commissaire laissé vacant par le départ de madame Caroline Pestieau. Ces effectifs se répartissaient de la façon indiquée au tableau 7.

2.2.2 Les ressources budgétaires

Le tableau 8 présente un état comparatif des dépenses de la Commission pour les années 1985-1986 et 1986-1987. On pourra constater, à la lecture de ces données que, compte tenu de l'ampleur de la mission confiée à la Commission, les dépenses d'opération ont été limitées au minimum.

Chapitre 3
Les activités de la Commission

Dans ce chapitre, nous procéderons à une analyse sommaire des tableaux 1 à 5 en plus de traiter de certaines activités spécifiques amorcées ou terminées en cours d'année.

Nous traiterons notamment du rapport *L'État: Une affaire publique — La vie privée: un secret d'état* que la Commission a soumis au Gouvernement ainsi que du programme de vérification du respect de la loi entrepris cette année.

3.1 Présentation des tableaux concernant le traitement des demandes

Les tableaux inclus dans le présent rapport révèlent plusieurs informations relatives aux activités de la Commission cette année. Nous examinerons les données concernant les demandes de révision, d'autorisations de recevoir communication de renseignements nominatifs, d'enquêtes et d'avis à la Commission.

3.1.1 Les demandes de révision

Le tableau 1 montre le nombre de demandes reçues, le nombre de demandes réglées ainsi que le nombre de désistements reçus au cours de l'année.

Ainsi, du 1er avril 1986 au 31 mars 1987, la Commission a reçu 176 demandes de révision de décisions concernant l'accès à des documents administratifs. Au cours de la même période, 140 dossiers ont été réglés soit par une décision de la Commission, soit par un désistement du demandeur. De plus, 96 demandes de révision concernant l'accès à des renseignements personnels ont été acheminées à la Commission. Le tableau indique en outre que 103 dossiers de ce type ont connu un dénouement au cours de l'année. Il faut comprendre qu'en début d'année, un certain nombre de ces dossiers étaient toujours en suspens à la Commission.

Par ailleurs, il est intéressant de noter, comme le révèle le tableau 2, que la Commission a tenu, cette année, 129 auditions dans l'exercice de sa fonction d'adjudication.

Le tableau 3 indique la nature des décisions rendues par la Commission au cours de l'année. Par exemple, en matière de révision de demandes d'accès aux documents administratifs, on constate que 43 décisions ont accueilli totalement ou partiellement la demande de révision, alors que seulement 23 décisions ont rejeté la demande. À cela s'ajoutent les 65 désistements où on peut facilement présumer que, dans la plupart des cas, le demandeur a obtenu satisfaction et pris possession ou consulté les documents visés. L'analyse de ce tableau confirme qu'une grande majorité de ceux qui exercent un recours en révision obtiennent gain de cause totalement ou partiellement.

Alors que le tableau 4 indique, par catégorie, les organismes publics impliqués dans les recours en révision, le tableau 5 illustre les catégories de demandeurs qui utilisent ce même recours. On constate que les utilisateurs du recours en révision sont majoritairement des citoyens.

Rappelons que certaines décisions de la Commission font l'objet d'une analyse particulière au chapitre 4 du présent rapport.

3.1.2 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs

Au cours de l'année, la Commission a reçu 57 demandes d'autorisation d'accès à des renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique. On peut affirmer que, dans l'ensemble, les demandes de ce type reçoivent une réponse positive de la Commission.

Le tableau 1 nous indique que 44 demandes ont été réglées et qu'une seule a fait l'objet d'un désistement.

Au chapitre 4, nous illustrons par quelques exemples, les interventions de la Commission en matière d'autorisations de recherche.

3.1.3 Les demandes d'enquête

Le tableau 1 révèle que la Commission a reçu 21 demandes d'enquête au cours de l'année. Quinze enquêtes ont été menées à terme au cours de l'année. Au surplus, quatre demandes d'enquête ont fait l'objet d'un désistement de la part des demandeurs.

3.1.4 Les demandes d'avis à la Commission

Comme nous l'avons vu, la Commission donne différents avis aux gouvernements. Ces avis concernent des projets de loi ou de règlement, des projets de décret ou encore d'ententes de transfert de renseignements nominatifs entre organismes.

Dans ce dernier cas, la Commission a reçu, au cours de l'année, 12 demandes d'avis.

Par ailleurs, pendant la même période, la Commission a donné 15 avis de tout ordre.

Ces avis sont répertoriés à l'annexe I du présent rapport d'activités.

3.2 La prépondérance de la Loi sur l'accès

La Loi sur l'accès est prépondérante sur l'ensemble de la législation québécoise. Cependant, les lois qui lui sont antérieures peuvent receler certaines dispositions qui entrent en conflit avec cette dernière, au point où un organisme ne peut respecter à la fois les dispositions antérieures et la Loi sur l'accès: on les qualifie de dispositions inconciliables.

Pour faciliter la mise en oeuvre de la réforme, le législateur a prévu une période de transition pendant laquelle ces dispositions continuent d'avoir effet malgré la Loi sur l'accès. Cette période de transition se termine le 30 juin 1987. Entre-temps, la Commission a reçu le mandat de repérer et d'analyser les dispositions des lois et des règlements qui, au 1er octobre 1983, peuvent présenter ce caractère d'inconciliabilité et de soumettre au Gouvernement, après avoir entendu les personnes intéressées, des recommandations sur l'opportunité d'en maintenir l'application ou de les modifier.

Le 30 avril 1986, la Commission a remis au ministre des Communications, un rapport sur les dispositions inconciliables des lois québécoises avec la Loi sur l'accès. Ce rapport intitulé *L'État: Une affaire publique; La vie privée: un secret d'état* est l'aboutissement d'un mandat amorcé en 1984 et coordonné par le Service juridique de la Commission. Dans ce rapport, la Commission a identifié de nombreuses dispositions dites « inconciliables » avec la Loi sur l'accès. Certaines sont de nature technique tandis que d'autres traitent de questions capitales. Mentionnons parmi celles-ci les dispositions concernant le droit d'accès aux dossiers d'adoption, le droit d'accès aux dossiers médicaux et sociaux et les frais qui peuvent être exigés pour l'émission de copies de documents. Nous présenterons les recommandations qui concernent ces questions après avoir expliqué la procédure suivie par la Commission dans l'exécution de son mandat.

3.2.1 L'étude et la consultation sur les dispositions inconciliables

L'opération a été conduite par une équipe d'avocats qui ont analysé quelque 260 chartes municipales, le *Code civil*, 495 lois contenues dans les quinze volumes des *Lois refondues du Québec* et, au niveau des *Règlements refondus du Québec*, treize volumes comportant chacun environ 950 pages, soit plus de 12 300 pages de textes réglementaires.

Dans un premier temps, la masse documentaire a été répartie en secteurs d'activités. Pour ce faire, la Commission s'est inspirée des secteurs d'activités déterminés par la Commission de refonte des lois et des règlements. Chaque secteur regroupe une activité de l'administration québécoise et correspond, sauf exception, à un ministère du Gouvernement.

Cette répartition a ensuite permis au personnel de la Commission de procéder à l'étude et à l'analyse des dispositions législatives et réglementaires et d'identifier celles qui pouvaient être considérées comme inconciliables ou potentiellement inconciliables avec la Loi sur l'accès.

Au terme de cette première étape, la Commission a publié cinq rapports portant sur les dispositions inconciliables ou potentiellement inconciliables dans les domaines:

- des Affaires municipales;
- de l'Éducation;
- des Finances et du Travail;
- de l'Agriculture, de l'Assemblée nationale, du Conseil exécutif, de l'Énergie et des Ressources, de la Fonction publique, de la Justice, du Revenu, du Transport (tous ces sujets sont contenus dans un seul rapport);
- de la Santé et des Services sociaux.

Ces rapports ont constitué les documents de consultation que la Commission a porté à la connaissance du public, conformément à l'obligation édictée à l'article 178 de la Loi sur l'accès. Les recommandations qui y sont contenues n'ont pas de caractère définitif et visaient simplement à amorcer la discussion.

Afin de mener à terme dans un délai raisonnable cette deuxième étape, la Commission a transmis les cinq documents de consultation à des personnes, groupes ou organismes préalablement identifiés qui étaient directement touchés par les lois et règlements mis en cause ou qui pouvaient manifester de l'intérêt concernant les problèmes soulevés.

Au même moment, soit en septembre 1985, la Commission remettait un rapport préliminaire et ces documents de consultation au ministre des Communications.

Ces documents qui ont fait l'objet d'une large diffusion ont aussi été discutés lors d'audiences publiques tenues en février 1986. C'est à la lumière de toutes ces analyses et consultations que la Commission a produit son rapport final au Gouvernement.

3.2.2 Le rapport sur les dispositions inconciliables

Il s'agit d'un rapport qui relève plus d'une centaine de dispositions législatives et plus d'une cinquantaine de dispositions réglementaires jugées inconciliables et dont la Commission recommande la modification ou l'abrogation.

Au total, le rapport contient 57 recommandations regroupées sous les thèmes suivants:

- l'accès aux documents des organismes publics;
- la protection des renseignements personnels;
- le droit d'accès du citoyen à son dossier médical ou social;
- le droit d'accès au dossier d'adoption.

Dans le présent rapport d'activités, nous nous limiterons aux recommandations portant sur les tarifs d'accès aux documents et aux renseignements personnels, sur le droit d'accès du citoyen à son dossier médical ou social et sur le droit d'accès au dossier d'adoption.

Les recommandations portant sur les tarifs d'accès aux documents et aux renseignements personnels

Dans le rapport remis au Gouvernement, la Commission recommande notamment d'abroger toutes les dispositions des lois et règlements qui établissent un tarif d'accès aux documents différent de celui prévu dans le règlement édicté en vertu de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, les dispositions sectorielles qui confèrent un pouvoir de réglementation en matière de tarif d'accès aux documents devraient aussi être abrogées.

La Commission suggère de plus au Gouvernement de retirer de nos lois et règlements les dispositions qui prévoient des tarifs d'accès à des renseignements personnels ou qui octroient à l'autorité en place le pouvoir d'édicter de tels tarifs. Le rapport mentionne expressément les lois et règlements visés par de telles recommandations.

Les recommandations portant sur le droit d'accès du citoyen à son dossier médical ou social

Au terme de son analyse et de la consultation qu'elle a tenue sur le droit d'accès des citoyens à leur dossier médical ou social, la Commission d'accès à l'information recommande au Gouvernement de déclarer dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., c. S-5) le droit d'accès du bénéficiaire à son dossier médical et social, conformément à la Loi sur l'accès. De plus, l'article 87 de la Loi sur l'accès, qui permet à un organisme d'invoquer des restrictions à l'accès prévues dans cette même loi, ne devrait pas s'appliquer au dossier médical ou social d'établissement.

La Commission pense aussi qu'il faut faciliter l'expression du droit d'accès du citoyen à son dossier médical ou social en obligeant les professionnels oeuvrant dans un établissement à prêter assistance à ceux et celles qui manifestent le désir de consulter leur dossier. Le droit d'accès pourrait être assorti d'un soutien professionnel, afin d'éviter tout risque d'interprétation erronée des documents par le demandeur et de lui permettre une meilleure compréhension de son cas.

Au surplus, elle recommande de retrancher de l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux les dispositions relatives au préjudice grave à la santé comme motif de refus de consultation d'un dossier médical d'établissement.

Toutefois, une disposition devrait être ajoutée au chapitre III de la Loi sur l'accès pour permettre aux organismes de santé ou de services sociaux de refuser momentanément à la personne concernée l'accès à son dossier médical ou social. Un tel refus devrait être fondé sur la vraisemblance d'un préjudice grave pour la santé physique ou mentale de cette personne.

Aussi, la Commission suggère au Gouvernement d'obliger les professionnels qui requièrent des informations sur le bénéficiaire auprès de tiers d'informer ces derniers que leurs confidences seront accessibles à la personne concernée.

Enfin, elle demande que la juridiction administrative de révision des refus d'accès au dossier médical ou social soit confiée à la Commission d'accès à l'information. La Commission disposerait du pouvoir de réviser le délai imposé par l'établissement en raison d'un vraisemblable préjudice à la santé du bénéficiaire. Dans ce dernier cas, le droit de révision de la personne concernée serait imprescriptible.

Recommandations portant sur le droit d'accès au dossier d'adoption

Au terme de son analyse et de la consultation qu'elle a tenue sur le droit d'accès au dossier d'adoption, la Commission d'accès à l'information a recommandé que le caractère confidentiel des dossiers judiciaires et administratifs relatifs à l'adoption d'un enfant soit réaffirmé. L'article 631 du Code civil du Québec doit donc être maintenu et ce, malgré l'article 59 de la Loi sur l'accès.

Elle a de plus recommandé la reconnaissance du droit d'accès des personnes aux renseignements qui les concernent dans les dossiers d'adoption. Les adoptés et les orphelins majeurs, les parents biologiques et les parents adoptifs devraient donc pouvoir

prendre connaissance des renseignements qui les concernent exclusivement dans les dossiers administratifs et judiciaires d'adoption, conformément à la Loi sur l'accès.

Aussi, rappelle la Commission, toute divulgation de renseignements nominatifs contenus dans un dossier d'adoption doit s'exercer par l'obtention du consentement des personnes visées par lesdits renseignements.

Il importe, soutient la Commission, de maintenir le caractère confidentiel de l'acte de naissance originaire d'une personne adoptée ou d'un orphelin. La confidentialité de cet acte, conférée par l'article 625 du Code civil du Québec, doit donc s'appliquer « malgré la Loi sur l'accès ».

Enfin, les centres de services sociaux responsables des procédures d'adoption pourraient, à l'avenir, s'enquérir du consentement des parents biologiques à la divulgation de leur identité à leur enfant devenu majeur. Le cas échéant, ce consentement devra être consigné au dossier d'adoption.

Il appartient maintenant au Gouvernement de concrétiser les modifications législatives et réglementaires proposées par la Commission dans son rapport sur les dispositions inconciliables.

3.3 Création du comité de révision de la loi

La Loi sur l'accès impose à la Commission l'obligation, pour le 1er octobre 1987, et par la suite tous les cinq ans, de faire au Gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.

Afin de mener à bien cette tâche, la Commission a mis sur pied un comité de travail chargé de coordonner toutes les activités de cette opération. Ce comité, composé d'un commissaire, du directeur de la Direction de l'analyse et de l'évaluation et de trois professionnels de la Commission, est complété d'un représentant du ministère des Communications qui agit à titre d'observateur.

Au cours de l'année, le comité a tenu plus d'une dizaine de réunions.

Essentiellement, les activités du comité ont consisté à identifier les sujets qui méritaient un examen particulier et à compléter, avec le concours de l'ensemble du personnel de la Commission, divers mandats de recherche.

Le comité a aussi fait appel à des ressources extérieures pour l'exécution de certains mandats. À titre d'exemple, deux firmes privées ont consulté des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels et des citoyens qui ont eu l'occasion d'utiliser la Loi sur l'accès.

À l'heure actuelle, tous les documents de travail qui ont été examinés par le comité font l'objet d'une analyse approfondie par les membres de la Commission. Au terme de cet exercice, un rapport final sera produit à l'intention du Gouvernement.

La réalisation d'un tel mandat, bien que monopolisant des ressources importantes à la Commission, mérite l'effort qui y est investi. D'ores et déjà, la Commission peut affirmer que l'exercice n'est pas vain. Il constitue un ressourcement essentiel et un stimulant pour l'ensemble du personnel impliqué dans cette démarche.

La Commission produira au Gouvernement, pendant l'année qui vient, un rapport complet sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et de la modifier.

3.4 Le programme de vérification

L'une des principales fonctions de la Commission consiste à surveiller l'application de la Loi sur l'accès et à faire enquête sur son fonctionnement et sur son observation.

Afin d'assurer un exercice valable de cette importante fonction, la Commission a adopté, au printemps 1986, un programme d'examen du respect de la Loi sur l'accès.

Il s'agit essentiellement d'un programme qui vise à vérifier comment les organismes publics, à titre de détenteurs de renseignements personnels, s'acquittent des responsabilités qui leur sont dévolues en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels.

Les récents développements en matière d'informatique permettent maintenant aux organismes publics de recueillir et d'emmagasiner de nombreux renseignements qui concernent des personnes physiques faisant appel à leurs services. Dans ce contexte, la présence d'une loi fixant des normes sur la gestion de ces renseignements et d'un organisme pour en contrôler l'application s'imposait.

3.4.1. L'objet du programme

La Loi sur l'accès oblige les organismes publics à respecter certaines normes dans la collecte, la conservation et l'utilisation des renseignements nominatifs.

Ainsi, la Loi sur l'accès oblige tout organisme public à verser, dans un fichier, les renseignements nominatifs qui sont identifiés ou se présentent de façon à être retrouvés au nom d'une personne ou à

un signe ou symbole propre à celle-ci ou lui ont servi ou sont destinés à lui servir pour une décision concernant une personne. Elle l'oblige aussi à produire une déclaration de ce fichier à la Commission et surtout à assurer, par des mesures de sécurité adéquates, la confidentialité de ces renseignements.

Il va de soi que le programme de vérification de la Commission insiste sur le contrôle des mesures propres à assurer le respect de ces normes, notamment:

— la sécurité informatique: la gestion des mots de passe, les modalités de transmission de l'information;
— le contrôle physique des lieux;
— les catégories de personnel ayant accès aux fichiers;
— la diffusion auprès du personnel des mesures de sécurité.

Le programme de vérification vise également à s'assurer du respect de diverses autres obligations légales comme la disponibilité d'une liste de classement des documents qui répond aux exigences de la loi. On vérifiera aussi, à cette occasion, l'exécution des divers enregistrements prévus dans la loi et le respect du tarif d'accès aux documents fixé par la loi et la réglementation.

Désireuse de couvrir l'ensemble du territoire du Québec et la plupart des secteurs régis par la Loi sur l'accès, mais limitée par les ressources humaines disponibles, la Commission a dû faire un choix des organismes à visiter. Treize organismes publics ont été ainsi sélectionnés, dont un organisme gouvernemental, cinq établissements de santé et de services sociaux, quatre du secteur de l'éducation, un organisme oeuvrant dans le domaine municipal et deux villes.

3.4.2. Les résultats du programme

Huit parmi les treize organismes publics choisis ont fait l'objet d'une vérification par le personnel de la Commission.

Ce sont les organismes suivants: le CLSC de Mont-Joli, l'hôpital de Chicoutimi, l'Office municipal d'habitation Montréal-Nord, le Cégep de Trois-Rivières, Ville de Laval, le relais St-François Inc., le Centre de services sociaux Outaouais-Hull, et la Commission scolaire régionale de Granby.

Les vérificateurs ont pu constater que certaines obligations prévues dans la Loi sur l'accès étaient respectées. Ils ont, par ailleurs, décelé plusieurs lacunes importantes.

Les déclarations de fichiers

Dans la majorité des organismes visités, les vérificateurs ont identifié des fichiers de renseignements personnels qui n'avaient pas fait l'objet d'une déclaration à la Commission. Dans certains cas, la vérification a fait doubler le nombre de fichiers de renseignements personnels détenus.

La collecte des renseignements

La Commission a pu constater que des organismes continuent, malgré la loi, de colliger des renseignements inutiles à leur gestion. Cette situation est attribuable à l'utilisation de formulaires qui ne sont pas adaptés aux exigences de la Loi sur l'accès ou à une ignorance pure et simple de cette loi.

L'article 65 de la Loi sur l'accès

La plupart des organismes ne respectent pas l'obligation prévue à l'article 65 d'informer la clientèle auprès de qui on recueille les renseignements, de leur usage, du caractère obligatoire ou facultatif de la demande, des personnes qui auront accès aux renseignements ainsi que de leur droit d'accès et de rectification.

La Commission a recommandé à certains organismes de cesser l'utilisation de formulaires non adaptés à la loi, ou recommandé qu'ils soient modifiés.

La destruction des renseignements

Les vérificateurs ont constaté qu'on avait parfois omis de procéder à l'épuration de dossiers contenant des renseignements devenus inutiles et dont la Loi sur l'accès ordonne la destruction, sous réserve de la Loi sur les archives.

L'enregistrement des consultations de fichiers

La Loi sur l'accès oblige l'enregistrement de chaque consultation d'un fichier de renseignements personnels en y indiquant notamment le nom de la personne visée par la consultation, le nom de la personne qui fait la consultation et les fins de cette consultation. Évidemment, certaines personnes peuvent être dispensées par la Commission de cette obligation.

Or, la vérification a permis d'établir que plusieurs organismes ne se préoccupent pas de cette obligation et que des consultations peuvent se faire sans enregistrement.

Les registres

La Loi sur l'accès prévoit la tenue de quelques registres qui visent à informer les personnes concernées de la communication de renseignements nominatifs détenus dans un fichier.

Les vérificateurs ont noté l'absence de tels registres dans la plupart des organismes visités.

Information du personnel

On a constaté que la Loi sur l'accès ne constitue pas une priorité pour certains organismes. Leur personnel n'est pas ou est peu informé relativement à cette loi, ce qui cause des problèmes ou du moins crée une certaine confusion dans sa mise en application.

La sécurité des fichiers

Au niveau des fichiers informatisés, plusieurs lacunes ont pu être identifiées. Les mots de passe ne sont pas changés régulièrement. Dans certains établissements ils ne l'avaient pas été depuis plus d'un an, alors que dans un autre ils ne l'avaient pas été depuis cinq ans. Il est, dans certaines institutions, presque impossible de contrôler l'identité des personnes qui accèdent aux fichiers informatisés.

De plus, les vérificateurs ont constaté que les locaux où sont conservés les dossiers sont souvent inadéquats, l'accès à ceux-ci étant trop facile. Les locaux demeurent ouverts et laissés sans surveillance: ils sont accessibles à des personnes qui normalement ne sont pas autorisées à consulter ces dossiers.

La confidentialité des renseignements nominatifs n'est pas assurée de façon acceptable. Dans un établissement du secteur de la santé et des services sociaux, certains dossiers de bénéficiaires contenaient des renseignements sur plus d'un bénéficiaire; un même bénéficiaire pouvait avoir plus d'un dossier.

Les frais exigibles pour l'accès aux documents

En vertu de la Loi sur l'accès et de la réglementation afférente, l'accès à un renseignement nominatif par la personne concernée est gratuit. Or, certains organismes ont reconnu exiger des frais pour l'accès à ce type de renseignements. Par exemple, dans un établissement, une personne devait débourser un minimum de 15 00 $ pour obtenir des renseignements la concernant.

La liste de classement des documents

Dans plusieurs organismes publics, les vérificateurs ont constaté que la liste de classement des documents prévue à l'article 16 n'était pas disponible ou encore qu'elle était détenue dans un endroit difficilement accessible ou par un employé ignorant l'usage auquel elle était destinée.

Par ailleurs, la Commission a procédé à une vérification particulière au niveau des divers ministères du Gouvernement. Parmi les 23 ministères vérifiés, un seul ne disposait pas d'une liste de classement de ses documents. Il s'agit du ministère du Revenu.

Chacune des huit vérifications effectuées par le personnel de la Commission a fait l'objet d'un rapport approuvé par cette dernière et transmis à l'organisme public visé. La Commission a formulé plusieurs recommandations visant à assurer le respect de la Loi sur l'accès.

Les organismes publics ont été invités à formuler leurs commentaires et surtout à indiquer les mesures qu'ils entendaient prendre pour corriger les lacunes constatées. Sauf quelques exceptions, les organismes ont accepté d'emblée de collaborer à l'atteinte de cet objectif.

3.5 Le rayonnement de la Commission

3.5.1. Les activités de communication

La Commission a poursuivi, au cours de l'année 1986-1987, son objectif de sensibilisation des citoyens aux droits que leur accorde la Loi sur l'accès, et des organismes publics aux obligations que leur impose cette même loi. Cependant, des ressources humaines et financières limitées ont obligé la Commission à restreindre son programme d'information.

D'avril 1986 à mars 1987, la Commission a répondu à près de 4 000 demandes d'information téléphoniques à ses bureaux de Québec et de Montréal et a enregistré 108 demandes écrites. La plupart d'entre elles provenaient de personnes ou d'organismes désireux de soumettre un problème d'application ou d'interprétation de la loi. Le personnel de la Commission s'est appliqué à répondre avec clarté et diligence, poursuivant ainsi deux buts: l'un immédiat, celui de rendre un bon service au citoyen, l'autre à plus long terme, soit de publiciser une loi encore relativement méconnue.

Encore disponible, dans ses versions française et anglaise, le dépliant *Comment exercer votre droit de recours auprès de la Commission d'accès à l'information* a reçu une large diffusion, comme par les années précédentes.

De plus, cinq recueils des *Décisions de la Commission d'accès à l'information* maintenant publiés par la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ), ont été distribués à près de 850 abonnés. Ils comprennent environ 170 décisions

rendues par la Commission dans le cadre de sa fonction d'adjudication à la suite de demandes refusées en matière d'accès à des documents administratifs ou à des renseignements personnels ou en matière de rectification de ces renseignements.

Quatre numéros du bulletin l'ACCÈS, initié l'année dernière, ont été publiés et diffusés aux responsables d'accès des quelque 3 600 organismes publics assujettis à la loi. Son contenu vise à informer ces personnes entre autres sur les activités de la Commission et du service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications ainsi que sur l'interprétation à donner à certains articles de la Loi.

Le *Répertoire des responsables*, jusque là préparé et publié par le ministère des Communications a été pris en charge par la Commission. Mis à jour au 1er septembre 1986, il a été diffusé au cours de l'automne. En plus d'être disponible dans les organismes publics, il est accessible au public dans les bureaux de Communication-Québec, dans les bibliothèques municipales, auprès des principaux groupes sociaux et dans les salles de presse.

3.5.2. La participation à des colloques et conférences

L'accès aux documents et la protection des renseignements personnels sont l'objet de préoccupations dans d'autres pays. Il est donc normal que des échanges existent avec ces pays.

Aussi, le président, les commissaires et le personnel de la Commission ont assisté à divers colloques et conférences qui ont porté sur ces sujets.

Le président, accompagné du secrétaire de la Commission, a assisté à la conférence annuelle des commissaires à la protection des données nominatives qui s'est tenue à Lisbonne, au Portugal du 24 au 26 septembre 1986. Il y a fait le bilan des activités de la Commission depuis la dernière conférence, en insistant particulièrement sur les déclarations de fichiers et sur le programme de vérification du respect de la loi élaboré par la Commission.

De son côté une commissaire, accompagnée d'un professionnel, assistait, à Washington, les 11 et 12 septembre, au Congrès annuel de l'American Society Access Professionals (ASAP). Enfin, en février dernier, dans le cadre de l'opération de révision de la Loi sur l'accès, le président, accompagné de son adjointe, se rendait à Albany, New-York, dans le but de vérifier sur place comment les lois actuellement en vigueur en matière d'accès et de protection sont appliquées.

Outre ces échanges avec l'extérieur, le président, les commissaires ainsi que d'autres membres du personnel de la Commission ont fréquemment été appelés, à tour de rôle, à représenter la Commission lors de congrès ou colloques, entrevues radiophoniques ou télévisées. Lorsqu'ils participent à ces activités diverses, les représentants de la Commission en profitent pour sensibiliser les citoyens et les organismes publics à la Loi sur l'accès et faire connaître les droits et obligations qu'elle consacre.

Chapitre 4
Les interventions de la Commission dans l'exercice de ses fonctions

Au chapitre 1 du présent rapport, nous avons regroupé les fonctions et pouvoirs de la Commission sous quatre catégories. Dans ce chapitre, nous examinerons, à l'aide d'exemples, des litiges qui ont connu leur dénouement devant la Commission en matière d'adjudication et en matière de surveillance et de contrôle. Nous décrirons aussi les activités de la Commission en matière de transfert de renseignements. La fonction normative n'a fait l'objet d'aucune intervention de la Commission au cours de l'année.

4.1 En matière d'adjudication

Comme nous l'avons vu, l'une des principales fonctions de la Commission d'accès à l'information consiste à entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.

Dans l'exercice de cette fonction, la Commission a déjà rendu plus de 300 décisions, se prononçant ainsi sur l'interprétation de diverses dispositions de la loi. Au cours de la période couverte par le présent rapport, la Commission a rendu 168 décisions. Quelques-unes ont été portées en appel, devant trois juges de la Cour provinciale. Cet appel qui ne s'exerce que sur permission, doit porter sur une question de droit ou de compétence. Les décisions de la Commission sont donc finales sur les questions de faits.

Enfin, d'autres décisions de la Commission ont fait l'objet d'un recours devant la Cour supérieure par la voie d'une requête en évocation. Cette procédure extraordinaire et relativement exceptionnelle a été utilisée à quelques reprises par les organismes publics. Nous rappellerons la plupart des débats qui ont eu cours devant la Cour supérieure.

Au préalable toutefois, il nous apparaît opportun de rappeler certaines décisions significatives rendues par la Commission au cours de l'année.

4.1.1 De certaines décisions de la Commission

Stop inc. v. Communauté urbaine de Montréal

Dans cette affaire, l'organisme refusait à la demanderesse le droit d'accès aux renseignements concernant la quantité, la qualité et la concentration des contaminants rejetés dans le réseau d'égoût par la compagnie Empire Electroplating.

Ce refus était basé sur les articles 22, 23 et 24 de la Loi sur l'accès qui empêchent un organisme de communiquer, dans certaines circonstances, un renseignement fourni par un tiers sans son consentement.

Cette décision, tout en rappelant les conditions d'application des articles 22, 23 et 24, est importante parce qu'elle établit que la procédure d'avis au tiers n'est nécessaire que lorsque l'organisme entend donner accès à un document demandé. Elle ajoute que, dans le cas où le tiers consent à rendre accessible le document demandé, l'organisme public ne peut plus invoquer l'article 23 pour en refuser l'accès.

La Commission a aussi établi dans cette décision qu'il était souhaitable que l'organisme vérifie auprès du tiers s'il consent à l'accessibilité du document.

Marcel Gamelin v. ministère de l'Environnement et Armand Rousseau

Il s'agit dans ce cas d'une demande de révision formulée par un tiers qui s'objectait à ce que, malgré son refus, le ministère de l'Environnement donne accès à des documents relatifs à sa porcherie.

Cette décision a notamment permis d'harmoniser le droit du public à l'information prévu à la Loi sur la qualité de l'Environnement (L.R.Q., c. Q-2) et celui prévu par la Loi sur l'accès, par l'application du premier paragraphe de l'article 171 de la Loi sur l'accès. Ainsi, un droit d'accès plus large prévu dans une loi sectorielle continue de s'appliquer sans qu'il soit possible d'invoquer l'une ou l'autre des restrictions prévues à la Loi sur l'accès, sous réserve bien sûr de la protection accordée aux renseignements nominatifs.

La Commission a donc, dans ce cas, confirmé la décision du responsable de rendre accessibles les documents demandés.

R.H. Ferahian v. Ville de Westmount et Creccal Trust Investment Ltd

Le litige dans ce dossier portait sur le droit d'accès du demandeur aux plans d'un immeuble que le tiers avait fourni à la ville. Le demandeur préten-

dait qu'on devait lui communiquer le document en litige puisque l'article 26 de la loi prévoit qu'un organisme public ne peut refuser de communiquer un renseignement visé par les articles 22, 23 et 24 lorsque ce renseignement permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité, ou constitue une atteinte sérieuse au droit à la qualité de l'environnement.

À cette occasion, la Commission a décidé que le droit d'accès fondé sur ces motifs doit faire l'objet d'un début de preuve par le demandeur car il serait très onéreux pour l'organisme de toujours présenter une réfutation à ce droit, nécessitant l'examen détaillé d'autres dispositions législatives, dont la Loi sur la qualité de l'environnement.

Lorsqu'une telle preuve est apportée, il incombe alors à l'organisme de la réfuter à partir de sa connaissance du contenu des documents.

Dans le cas à l'étude, la Commission a conclu que l'organisme avait démontré avec satisfaction qu'en raison de leur nature, les documents demandés ne feraient connaître ni ne confirmeraient aucun risque immédiat pour la santé et la sécurité d'une personne. Leur accès a donc été refusé.

Association des avocats de la défense de Montréal v. ministère de la Justice

Cette décision impliquant une association d'avocats qui avait demandé l'accès à un rapport d'enquête du Conseil de la magistrature est aussi intéressante sous plusieurs aspects. Elle présente un intérêt particulier dans la mesure où elle a permis à la Commission d'interpréter et de préciser le sens de l'article 53 de la Loi sur l'accès qui énonce que les renseignements nominatifs sont confidentiels, à moins qu'ils ne portent sur un renseignement obtenu par un organisme public exerçant des fonctions quasi-judiciaires dans l'exercice d'une fonction d'adjudication.

Dans cette décision, la Commission a analysé les deux conditions d'application de cette exception au principe général de la confidentialité des renseignements nominatifs prévue à l'article 53. Examinant la première condition, à savoir l'exercice d'une fonction quasi-judiciaire, elle a conclu, au terme d'une analyse de la Loi sur les tribunaux judiciaires, qu'en raison de son pouvoir de réprimande, le Conseil de la magistrature exerce des fonctions quasi-judiciaires. En effet, rappelle la Commission, une fonction est qualifiée de quasi-judiciaire selon trois facteurs principaux, soit celui de l'affectation des droits, celui des indices de procédure indicateurs d'un devoir d'agir de façon judiciaire et celui de l'application d'une norme générale à un cas particulier en fonction de critères définis dans la loi ou les règlements.

Par ailleurs, la Commission rappelle, dans cette décision, que la notion d'« adjudication » est d'origine doctrinale et qu'elle est très voisine de la notion de « quasi-judiciaire ». Elle se reconnaît, aux dires de la Commission, au caractère individuel de la décision à prendre et à l'absence de discrétion accordée. En cela, elle est généralement mise en opposition avec la fonction de régulation.

La présence des deux expressions (quasi-judiciaire et adjudication) à l'intérieur d'une même disposition de la Loi sur l'accès a amené la Commission, selon une règle d'interprétation bien admise, à leur attribuer des sens distincts que les définitions énoncées ci-dessus ne permettent pas de déterminer à la simple lecture de la Loi sur l'accès.

L'éclairage des travaux parlementaires a donc servi de guide à la Commission et il a permis de conclure que le critère des indices de procédure, indicateurs d'un devoir d'agir judiciairement, semble être valorisé dans la recherche du caractère d'adjudication d'une fonction, tandis que le critère primordial dans la qualification de fonctions quasi-judiciaires est plutôt celui de l'affectation des droits.

L'enquête menée par le Conseil de la magistrature dans le présent cas, l'a été en vertu des dispositions de la Loi sur les tribunaux judiciaires, lesquelles, nous l'avons vu, accordent un pouvoir de réprimande et assujettissent le processus d'enquête à des règles qui sont très proches de celles des tribunaux judiciaires aux yeux de la Commission; les notions de « quasi-judiciaire » et d'« adjudication » sont satisfaites. Dès lors, les renseignements recueillis lors de l'enquête, bien que nominatifs, ne sont pas protégés par l'article 53 de la Loi sur l'accès qui déclare le caractère confidentiel de tous renseignements nominatifs.

Jean-Yves Héroux v. Commission de la fonction publique

Le litige dans cette affaire portait sur le droit d'accès du demandeur à certains éléments d'un dossier d'enquête effectuée par l'organisme relativement au classement d'un groupe de techniciens. Le dossier fut effectivement remis au demandeur à l'exception du nom des personnes rencontrées par l'enquêteur ainsi que leur titre et les notes prises par l'enquêteur à l'issue de ces rencontres.

L'intérêt de cette décision de la Commission réside surtout dans l'interprétation qu'elle donne de l'article 41 de la loi qui permet au vérificateur général ou à une personne exerçant une fonction de vérification de refuser, en certaines circonstances, de donner communication d'un renseignement.

Dans cette décision, au terme de l'analyse des différentes dispositions législatives concernant le vérificateur général, la Commission conclut qu'une « personne exerçant une fonction de vérification » est une personne qui exerce une fonction de vérification de nature analogue à celle du vérificateur général, mais au niveau d'un organisme. Des faits à l'origine du litige, il fallait conclure, soutient la Commission, que l'enquêteur agissant en vertu de la Loi sur la fonction publique n'était pas une personne exerçant une fonction de vérification, fût-il parfois appelé vérificateur.

François Leclerc v. Office municipal d'habitation de Gatineau

Monsieur Leclerc s'est adressé à l'organisme pour obtenir le nom des trois personnes formant le comité de sélection des locataires. Devant le refus de l'organisme qui alléguait le caractère confidentiel de ces renseignements, le demandeur a requis de la Commission qu'elle révise cette décision.

L'enjeu de cette décision était donc de circonscrire la notion de renseignements à caractère public prévue à l'article 57 de la Loi sur l'accès.

La Commission a décidé que l'administrateur et le cadre de l'organisme sont des membres du personnel de direction de l'organisme et que leur nom, leur titre et leur fonction constituent des renseignements à caractère public en vertu de la Loi sur l'accès. Selon elle, l'identité de ces deux personnes, membres du comité de sélection, est accessible au demandeur puisque le fait de siéger au sein de ce comité correspond à un prolongement de leur fonction.

Quant à l'autre membre du comité, il serait contraire à l'esprit et à la lettre de la Loi sur l'accès, prétend la Commission, d'admettre qu'un citoyen ne puisse pas connaître l'identité de la personne qui est intervenue dans la prise d'une décision à son sujet, qui a consulté des renseignements le concernant ou qui représente les intérêts d'un groupe dont il fait partie. D'ailleurs, il est également possible de justifier le caractère public de ces renseignements en appliquant, par extension, les dispositions concernant les membres du conseil d'administration de l'organisme aux membres du comité de sélection qui, en réalité, assument une tâche relevant de la responsabilité du conseil d'administration.

Par conséquent, l'identité des trois membres du comité de sélection constitue, aux yeux de la Commission, un renseignement accessible.

M. X v. Hôpital général du Lakeshore

Monsieur *X* a demandé à la Commission de réviser la décision du responsable de l'accès aux documents de l'organisme qui refusait de lui donner une copie de son dossier médical sous prétexte que cela serait grandement préjudiciable à sa santé.

Dans sa décision, la Commission a précisé son rôle lors de telles demandes d'accès aux dossiers médicaux. En effet, le législateur ayant édicté un régime d'accès particulier pour ce genre de document, la Commission a conclu que ce régime particulier devait prévaloir tant et aussi longtemps que les dispositions inconciliables avec la Loi sur l'accès auront préséance sur elle.

Or, en vertu de ce régime particulier, le bénéficiaire jouit d'un recours auprès d'autres organismes dont la Commission des affaires sociales.

Selon la Commission, à l'heure actuelle, lorsque le refus d'accès au dossier médical est basé sur le préjudice grave que pourrait subir le demandeur, il y a lieu de l'orienter vers les organismes d'appel énumérés à la Loi sur les services de santé et des services sociaux et non à la Commission d'accès à l'information.

Syndicat des employés de la Société du Palais des congrès de Montréal v. Société du Palais des congrès de Montréal

À l'instar des autres tribunaux québécois, la Commission a dû, dans certains litiges, examiner l'application de la Charte des droits et libertés dans la mesure où elle était invoquée comme motif de refus d'accès à un document.

La Charte des droits et libertés et la Loi sur l'accès sont deux lois prépondérantes. La Commission devait déterminer quelle loi avait préséance puisqu'un des motifs justifiant le refus à l'accès consistait à prétendre que le secret professionnel, droit consacré par la Charte, permettait à l'organisme de soustraire de l'accès les comptes d'honoraires versés à une étude d'avocats.

Dans sa décision, après analyse de la doctrine juridique, la Commission en vient à la conclusion que la Charte a préséance sur la Loi sur l'accès. De plus, la Commission a décidé qu'étant un organisme quasi-judiciaire, elle devait assurer l'application de la Charte dans ses décisions.

Les comptes d'honoraires versés au procureur de l'organisme ont pu être soustraits des documents demandés.

4.1.2 Les décisions des tribunaux judiciaires

Comme nous l'avons déjà signalé, il arrive que la Cour provinciale, la Cour supérieure et parfois la cour d'appel aient à intervenir à la suite d'une décision de la Commission. Dans la présente section, nous ferons état des interventions de ces tribu-

naux, en insistant sur les décisions les plus significatives. On pourra constater que, dans la majorité des cas, la jurisprudence développée par la Commission a été confirmée par les décisions de ces tribunaux judiciaires.

4.1.2.1 Décisions de la Cour provinciale

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en juillet 1984, quarante-six décisions ont fait l'objet d'une requête pour permission d'appeler devant la Cour provinciale. Dans trente-six cas, la cour a estimé qu'il s'agissait d'une question de droit qui devait être examinée en appel. Au 31 mars 1987, trois requêtes étaient en suspens.

Par ailleurs, au cours de l'année, la Cour provinciale a rendu quatre décisions au mérite qu'il nous apparaît important de résumer.

Clinique Roy-Rousseau v. Groupe Auto-Psy

Insatisfait d'une décision de la Commission qui lui ordonnait de rendre accessible au demandeur ses procès-verbaux à l'exclusion de leurs parties délibératives, l'organisme précité a décidé de soumettre la question à la Cour provinciale qui, dans une décision majoritaire, a confirmé la décision de la Commission. Cette décision a donc clairement établi que l'article 35 de la loi permet à un organisme public de refuser de communiquer les mémoires de délibérations, sans lui permettre toutefois de refuser de communiquer la décision même qui résulte des délibérations.

Cette décision est aussi importante dans la mesure où elle rappelle clairement qu'en cas de doute raisonnable, il faut favoriser le principe général d'accessibilité.

Suzanne Blais Grenier v. CSST

Dans cette affaire, l'appelante soutenait que la Commission avait erré en droit en concluant qu'un rapport d'enquête produit par l'organisme constituait une analyse et que sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

Le tribunal, dans une décision unanime, après avoir pris connaissance du document, a confirmé la décision de la Commission.

Ville de Montréal v. Laurent Labelle

En août 1985, la Commission avait ordonné à l'organisme, dans une décision interlocutoire, de lui produire les documents en litige, à savoir des rapports d'évaluation, afin de déterminer leur accessibilité. La ville de Montréal s'est objectée à la production de ces documents en invoquant qu'ils avaient été produits à la demande de ses avocats et qu'à ce titre, ils bénéficiaient du secret professionnel. Dans une décision unanime, la Cour provinciale a reconnu le bien-fondé de la décision de la Commission et a décidé qu'il lui appartenait d'examiner les documents visés et de décider si le secret professionnel pouvait s'appliquer dans ce cas.

Ville de Sainte-Foy v. Drouin Claude et Minville Pierre

Dans cette affaire, les demandeurs désiraient obtenir l'accès à un rapport d'enquête préparé aux fins de leur embauche au service de police.

Pour justifier son refus, l'organisme avait invoqué le privilège d'indicateur de police. Il refusait même l'accès du document à la Commission, lui demandant de se prononcer sur la demande d'accès simplement à partir de ses représentations sur la nature et l'origine de ces documents. La Commission a estimé que le privilège d'indicateur de police ne s'appliquait pas à l'enquête à l'origine du litige; elle a donc rejeté l'objection en concluant que pour décider de l'accessibilité du document en fonction de la Loi sur l'accès, elle devait en requérir la production.

Après avoir posé le problème et analysé la jurisprudence sur cette question, la cour a confirmé la décision de la Commission. Elle a déclaré qu'il fallait distinguer, afin d'éviter une application abusive du privilège d'indicateur de police, entre une enquête criminelle et une enquête administrative qui bien que menée par des policiers, ne bénéficie pas du privilège d'indicateur de police.

La cour a donc permis à la Commission de prendre connaissance, sous le sceau de la confidentialité, des documents afin d'en déterminer l'accessibilité.

4.1.2.2 Décisions de la Cour supérieure et de la Cour d'appel

Ministère des Finances v. Groupe Auto-Psy

La saga judiciaire entourant l'accès à un rapport d'enquête sur la gestion de la curatelle publique s'est terminée cette année par la décision unanime de la cour d'appel confirmant que le rapport en cause constituait un document détenu par le ministère des Finances et non par le ministre personnellement, comme le soutenait l'organisme, et qu'il était, de ce fait, assujetti à la Loi sur l'accès.

Appelée à disposer du litige sur le fond, la Commission, après avoir entendu les parties et étudié les motifs de refus invoqués par l'organisme, a décidé que plusieurs parties de ce rapport d'enquête

étaient accessibles et ordonné qu'elles soient transmises au demandeur.

Ministère du Revenu v. Garon, Jean

Le demandeur s'est adressé à l'organisme pour obtenir les avis juridiques portant sur la légalité des arrêtés ministériels concernant certaines taxes. Il s'est vu refuser l'accès à ces documents sous prétexte que la Loi sur le ministère du Revenu empêchait l'organisme de produire tout document obtenu ou écrit ou établi par le ministre ou en son nom.

Saisie d'une demande de révision, la Commission a ordonné à l'organisme de lui produire les documents en cause afin de déterminer leur accessibilité. Cette décision fut évoquée devant la Cour supérieure qui confirma la décision de la Commission en décidant que le motif de refus invoqué par l'organisme n'était justifié que dans la mesure où les documents en cause concernaient un contribuable.

L'organisme dut alors soumettre les documents à la Commission qui les étudia et décida de leur accessibilité en tenant compte des restrictions à l'accès prévues dans la loi.

Ministère du Revenu v. Constantinescu Mihai

Cette cause présente des faits analogues à la précédente. En fait, il s'agit d'un contribuable qui avait demandé une copie complète de ses dossiers d'impôt.

Le Ministère opposait à ce contribuable un refus basé aussi sur le fait qu'il ne pouvait lui rendre accessible un document obtenu ou écrit ou établi par le ministre ou en son nom.

De son côté, la Commission soutenait qu'elle pouvait examiner les documents demandés afin d'établir leur accessibilité en vertu de la Loi sur l'accès.

Cette décision fut aussi évoquée devant la Cour supérieure qui la confirma en se basant notamment sur les motifs donnés dans l'affaire Garon. Cette dernière décision fait présentement l'objet d'un appel devant la Cour d'appel.

Marchildon, en qualité de curateur public par intérim, v. Commission d'accès à l'information et Propane Frigon

La compagnie Propane Frigon voulait avoir accès à des documents la concernant et qui étaient détenus par le curateur public.

Or, ce dernier a refusé l'accès en prétendant qu'il n'était pas un organisme public au sens de la Loi sur l'accès. De ce fait, cette loi ne pouvait s'appliquer aux documents détenus par le curateur public.

Après étude, la Commission a décidé que les dispositions législatives pouvaient être interprétées de façon à considérer le curateur public parmi les organismes assujettis à la Loi sur l'accès.

Cette décision fut évoquée devant la Cour supérieure qui en est arrivée à une conclusion différente. Elle a décidé que le Curateur public était une personne et non un organisme public au sens de la Loi sur l'accès et que, par conséquent, les documents qu'il détenait étaient soustraits de l'application de la loi.

4.2 En matière de surveillance et de contrôle

4.2.1 Les autorisations de recevoir des renseignements nominatifs

L'article 125 de la Loi sur l'accès précise que la Commission peut, sur demande écrite, accorder à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, communication de renseignements nominatifs contenus dans un fichier de renseignements personnels, sans le consentement des personnes concernées, si elle est d'avis que l'usage projeté n'est pas frivole, que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme nominative et que les renseignements seront utilisés d'une manière qui en assure le caractère confidentiel.

Cette autorisation est accordée pour une période et aux conditions que fixe la Commission. Elle peut être révoquée avant l'expiration de la période pour laquelle elle a été accordée, si la Commission a des raisons de croire que la personne ou l'organisme autorisé ne respecte pas le caractère confidentiel des renseignements qui lui ont été communiqués, ou ne respecte pas les autres conditions.

Comme le révèle le tableau 1, la Commission a reçu 57 demandes de ce genre au cours de cette période.

Dans la présente section, nous examinerons plus particulièrement quatre demandes d'autorisation qui illustrent le rôle de la Commission en cette matière.

4.2.1.1 Demande d'autorisation associant le Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal et le Service de police de la communauté urbaine de Montréal

Le Centre international a demandé à la Commission d'accès à l'information l'autorisation de

recevoir des renseignements nominatifs contenus dans certains dossiers conservés par le Service de police de la communauté urbaine de Montréal.

L'étude conduite par le Centre visait à établir certaines caractéristiques de même que certaines configurations de la criminalité qui s'est manifestée en 1984 et en 1985 dans le métro et les autobus de la communauté urbaine de Montréal.

Bien qu'ayant un caractère statistique, l'étude nécessitait quand même l'accès à des renseignements nominatifs contenus dans les dossiers de police.

Après analyse du projet, la Commission a reconnu le caractère sérieux du projet de recherche et elle a accordé une autorisation aux conditions suivantes:

— que la consultation des documents par les chercheurs se fasse au Service de police de la communauté urbaine de Montréal;

— que les engagements écrits à la confidentialité soient accessibles à la Commission sur demande;

— que l'autorisation soit valable jusqu'au 10 mars 1987;

— qu'un exemplaire du rapport soit accessible à la Commission sur demande.

Les analystes de la Commission ont constaté que chacun des chercheurs avait dûment signé un engagement à la confidentialité et une visite au poste de police du district 33 de la CUM a permis de constater le respect d'un protocole d'entente, signé entre les parties, dans lequel on lisait notamment que le Service de police de la communauté urbaine de Montréal offrait sa collaboration à cette étude dans le but de faciliter l'accès aux informations contenues aux dossiers de police. Il s'engageait de plus, auprès de la Commission d'accès à l'information, à superviser l'étude au district numéro 33 dans le but de sauvegarder le caractère confidentiel des dossiers nominatifs, et se réservait le droit de refuser l'accès aux dossiers de police à toute personne qui pouvait mettre en péril le caractère confidentiel des renseignements nominatifs.

4.2.1.2 Demande d'autorisation associant une chercheuse de l'Université du Québec à Montréal et le Bureau de la statistique du Québec

Une chercheuse de l'Université du Québec à Montréal a demandé à la Commission l'autorisation de recevoir du Bureau de la statistique du Québec des renseignements nominatifs sur les naissances d'environ 600 enfants pour une recherche portant sur les conditions de socialisation des enfants québécois, haïtiens et vietnamiens.

Après étude, la Commission a accordé à la chercheuse l'autorisation demandée et, à l'instar du cas précédent, lui a demandé de respecter les conditions générales de confidentialité de ces données personnelles.

Ayant essuyé de la part des personnes contactées plus de refus que prévu, elle a présenté à la Commission une nouvelle demande dans le but d'ajouter un millier de noms. En analysant cette demande, la Commission a constaté que la chercheuse recevait les données nominatives non pas du Bureau de la statistique, mais d'un autre organisme public, le Conseil de la santé et des services sociaux du Montréal métropolitain. Or, cet organisme public, lui aussi assujetti à la Loi sur l'accès, ne pouvait donner ces renseignements personnels à la chercheuse puisque l'autorisation accordée se limitait au Bureau de la statistique du Québec.

La Commission est intervenue auprès de l'organisme qui a arrêté ces transferts de renseignements personnels. Ceux-ci ont pu reprendre au moment où la Commission a fourni à la chercheuse, sous conditions, l'autorisation de les recevoir.

4.2.1.3. Demande d'autorisation associant un chercheur de l'Université Laval et la Commission des écoles catholiques de Québec

Un chercheur de l'Université Laval a demandé à la Commission l'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs détenus par la Commission des écoles catholiques de Québec.

L'objet de la recherche visait à établir, pour un certain nombre d'enfants, à partir de quelle expérience vécue, personnelle, familiale ou sociale, le caractère « d'exceptionnellement doué » leur avait été reconnu.

Pour atteindre cet objectif, le chercheur souhaitait avoir accès aux coordonnées des enfants précédemment identifiés par la Commission scolaire.

Après analyse du dossier, la Commission a signifié au chercheur son refus de permettre l'accès à ces données détenues par la CECQ sans le consentement des parents.

Le refus de la Commission reposait sur le fait qu'il existait un moyen alternatif acceptable au transfert de renseignements par l'organisme au profit du chercheur.

Effectivement les parties ont convenu que le chercheur remettrait à la CECQ une lettre destinée aux parents et sollicitant leur consentement.

La CECQ a agi à titre d'intermédiaire entre le chercheur et les parents protégeant ainsi la confidentialité de renseignements qu'elle détenait et qui concernaient certains de ses élèves.

4.2.1.4 Demande d'autorisation associant un citoyen et la Régie de l'assurance automobile du Québec

Un citoyen a demandé à la Commission l'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs détenus par la RAAQ afin de faire une recherche généalogique sur son patronyme.

Au terme de son analyse, la Commission a refusé d'accorder une telle autorisation. En effet, la Commission a jugé que le demandeur pouvait chercher à obtenir le consentement des personnes portant le même nom que lui et, en raison de leur petit nombre (environ 50), qu'il pouvait consulter les différents annuaires téléphoniques du Québec pour retrouver ces personnes.

4.2.2 Les enquêtes

La Commission a pour fonction de surveiller l'application de la Loi sur l'accès et, au besoin, de faire enquête sur son fonctionnement et son observation.

Ce rôle de surveillance et de contrôle amène la Commission, nous l'avons vu, à tenir de sa propre initiative ou à la suite de plaintes de citoyens, des enquêtes sur le fonctionnement ou sur l'observation de la loi.

En 1986-1987 la Commission a mandaté son personnel pour enquêter sur vingt et une plaintes soumises par des citoyens. Ces plaintes portaient sur l'inobservance d'obligations prévues au chapitre de la loi concernant la protection des renseignements personnels.

Dix-neuf enquêtes ont été complétées en cours d'année. Nous examinerons les conclusions tirées dans cinq dossiers d'enquête.

4.2.2.1 Enquête concernant madame A et la Commission scolaire Outaouais-Hull

Madame A s'est plainte auprès de la Commission que le directeur de l'école Y de la Commission scolaire Outaouais-Hull avait transmis, sans son consentement, à des parents d'enfants fréquentant cette école, une lettre qu'elle lui avait adressée.

L'enquête menée par la Commission a démontré qu'effectivement une copie de la lettre avait été distribuée à trois parents par le directeur de l'école sans le consentement de madame A et que la Commission scolaire ne pouvait le faire sans contrevenir à l'article 53 de la loi.

Au surplus, l'enquête permit d'établir que le directeur de l'école ignorait qu'il agissait illégalement en diffusant la lettre de madame A.

Les résultats de l'enquête ayant démontré que la Loi sur l'accès était peu connue du personnel de cet organisme, entraînant par conséquent la communication d'informations nominatives sans le consentement de la personne concernée, la Commission a demandé à la Commission scolaire Outaouais-Hull d'élaborer et d'implanter un programme de formation portant sur les exigences de la Loi sur l'accès, particulièrement au niveau de la protection des renseignements personnels. Elle suggéra aussi que la Commission scolaire transmette à madame A une lettre de regrets concernant ces événements.

La Commission scolaire a confirmé à la Commission sa décision de tenir une séance d'information et de sensibilisation à la Loi sur l'accès au profit de son personnel. Elle a aussi transmis une lettre à madame A faisant état de ses regrets pour ce bris de confidentialité. Ce dossier s'est clos à la satisfaction de la Commission.

4.2.2.2 Enquête concernant les employés de l'hôpital Saint-Michel de Montréal et l'hôpital Saint-Michel de Montréal

Des employés de l'hôpital Saint-Michel de Montréal ont logé une plainte, en avril 1986, auprès de la Commission d'accès à l'information, alléguant essentiellement que la Direction des ressources humaines réclamait régulièrement du bureau de santé, et ce depuis plusieurs années, des dossiers médicaux afin de les consulter, et ceci sans l'autorisation de la personne concernée.

De façon plus explicite, un certain nombre d'employés dénonçaient l'accès aux dossiers médicaux des employés par le bureau du personnel à des fins soi-disant malhonnêtes.

L'enquête menée par la Commission a permis d'établir que l'institution avait déclaré au chapitre de la gestion du personnel deux fichiers de renseignements, à savoir un fichier de santé et un fichier du personnel. Or, il existait en réalité trois fichiers de personnel à savoir: un fichier du personnel à caractère sociologique; un fichier du personnel contenant des renseignements de santé, détenu et conservé par l'hôpital aux fins de l'application de la convention collective (décret) ainsi qu'aux fins de différentes législations relatives au travail, et un fichier contenant le dossier médical des employés, c'est-à-dire le profil biologique comme les différentes analyses. Ce dernier n'était accessible qu'au seul médecin traitant ainsi qu'à l'infirmière tandis que les deux premiers étaient, en pratique, accessibles à l'employeur.

La Commission a donc constaté que la plainte était non fondée puisque l'enquête a démontré que l'employeur n'a eu accès qu'aux deux premiers fichiers. Cependant, cette typologie des fichiers, conforme à la Loi sur l'accès, était inconnue non seulement des employés, mais également du syndicat. Cette situation semble être à l'origine de cette plainte.

Dans ce contexte, la Commission a ordonné à l'hôpital de reprendre sa déclaration de fichiers de manière à ce qu'elle reflète la réalité et d'informer le syndicat des éléments constitutifs de chacun des fichiers de personnel à déclarer.

4.2.2.3 Enquête concernant un citoyen et la Sûreté du Québec

Le fait pour une personne d'être mise en état d'arrestation constitue un renseignement nominatif qui ne peut être divulgué par le corps policier qui a effectué l'arrestation sans le consentement de la personne concernée ou avant que le renseignement n'acquière un caractère public par le dépôt d'une accusation formelle contre cette personne.

C'est ce qui ressort d'une enquête effectuée à la suite d'une plainte déposée à la Commission par un employé d'une municipalité qui avait été arrêté et qui réalisa, après coup, que le maire de la municipalité où il travaillait avait été mis au courant des détails de sa mésaventure par un officier de la Sûreté du Québec avant même que ce corps de police ne dépose une plainte contre lui.

L'employé municipal avait en effet été arrêté le 18 mars et relâché la journée même. Le lendemain, le maire téléphona à la Sûreté du Québec et se fit raconter le détail des événements survenus la veille. Ce n'est que le 4 avril que la Sûreté déposa une dénonciation sous serment au greffe du Palais de justice de la région, dénonciation précisant les circonstances de l'infraction reprochée et les articles du Code criminel en cause.

Comme la Loi sur l'accès ne s'applique pas aux tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires et que les procédures déposées et entendues devant les cours de justice de même que les décisions rendues sont publiques, il s'ensuit qu'avec le dépôt d'une dénonciation, les renseignements qu'elle contient acquièrent un caractère public. Avant le dépôt d'une telle dénonciation, seul le consentement de la personne concernée peut permettre la divulgation des renseignements détenus par le corps policier et qui constituent des renseignements nominatifs.

Or, comme le plaignant n'avait pas donné son consentement à la divulgation des renseignements, la Commission trouva donc fondée sa plainte à l'endroit de la Sûreté du Québec.

La Commission a demandé à la Sûreté du Québec d'émettre, dans les 60 jours, une directive précisant que les renseignements qui permettent d'identifier une personne mise en état d'arrestation sont confidentiels tant qu'une accusation formelle n'est pas déposée contre cette personne.

Cette directive devrait aussi prévoir que, lorsqu'une accusation a été déposée, les seuls renseignements accessibles à ce moment sont ceux mentionnés sur la dénonciation sous serment déposée au greffe d'un Palais de justice.

La Commission a aussi demandé l'élaboration d'une procédure au sein de la Sûreté du Québec afin qu'un rappel périodique soit effectué auprès des membres de la Sûreté concernant le respect de la Loi sur l'accès.

Ces démarches complétées, le dossier fut fermé à la satisfaction de la Commission.

4.2.2.4 Enquête concernant un citoyen et le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu

Un citoyen s'est plaint à la Commission que des renseignements nominatifs le concernant (nom, prénom, numéro de téléphone, statut de bénéficiaire de l'aide sociale, etc.) détenus par un Centre Travail-Québec, ont été transmis à son insu à SEGMA Inc., une maison de recherches de Montréal et utilisés par cet organisme à des fins autres que celles pour lesquelles ils furent colligés.

Après enquête, la plainte s'est avérée fondée en partie. D'une part, l'article 67.2 de la Loi sur l'accès permettait à l'organisme de communiquer des renseignements nominatifs à SEGMA Inc., puisque cette communication était nécessaire à l'exercice d'un mandat de gestion administrative.

D'autre part, l'enquête a mis en lumière le fait que le ministère n'avait pas établi, comme le prescrit l'article 67.3 de la loi, le registre qui doit contenir des informations relatives aux transferts de renseignements nominatifs.

L'enquête a aussi permis de constater que le Ministère avait contrevenu à l'article 65 de la Loi sur l'accès. En effet, il avait l'obligation, ce qu'il n'a pas fait, de s'assurer que, lors de la cueillette des renseignements auprès de la personne concernée, la firme informe cette dernière du nom de l'organisme pour qui cette collecte était faite, de l'usage auquel les renseignements colligés étaient destinés et des autres obligations qui sont prévues à l'article 65.

La Commission, au terme de cette enquête, a donc demandé au Ministère de lui préciser comment il assurera le respect de la Loi sur l'accès lors de ses prochaines études et sondages.

4.2.2.5 Enquête concernant un citoyen et Hydro-Québec

En novembre 1986, une personne bénéficiant de prestations d'aide sociale reçoit sa facture de consommation d'électricité d'Hydro-Québec. Or, cette personne constate, avec surprise, que son numéro d'assisté social apparaît par la fenêtre de l'enveloppe d'expédition.

Ce numéro indique, pour une personne initiée, qu'il s'agit d'un assisté social et que l'aide sociale paie directement à Hydro-Québec son compte d'électricité. Il indique en outre sa date de naissance.

Informée de cette situation, une préposée de l'organisme a refusé d'effectuer la correction demandée.

Voulant protéger des renseignements personnels le concernant, cet individu a donc porté plainte auprès de la Commission.

L'enquête de la Commission a révélé que lors de la prise de données par système informatique, le numéro d'aide sociale a été consigné dans la mauvaise case, ce qui l'a fait paraître avec l'adresse du plaignant.

Dès qu'elles ont été informées de la situation, les autorités de l'organisme ont immédiatement fait corriger cette erreur. Elles se sont de plus engagées à sensibiliser les préposés afin qu'une semblable situation ne se reproduise plus.

4.2.3 Les avis de la Commission

Au cours de la période visée par le présent rapport d'activités, la Commission a transmis plusieurs avis au Gouvernement. La liste de ces avis apparaît à l'annexe I.

L'exercice de cette activité s'explique par les articles 70 et 123 de la loi qui prévoient notamment que la Commission a pour fonction de donner son avis sur les projets d'entente de transferts de renseignements nominatifs et sur les projets de règlement qui lui sont soumis en vertu de la Loi sur l'accès.

Au surplus, comme nous le précisons au chapitre 1, sous la rubrique 1.2.2, la Commission procède de façon systématique à l'analyse des projets de lois qui sont présentés à l'Assemblée nationale afin de vérifier leur conformité avec la Loi sur l'accès. Il en va ainsi pour les projets de règlement publiés à la Gazette officielle du Québec.

Au terme d'une telle analyse, la Commission peut, lorsqu'elle le juge opportun, transmettre un avis aux instances alors saisies du projet de loi ou de règlement.

Dans cette perspective et au terme d'une étude du projet de loi 127, intitulé Code de la sécurité routière, la Commission a transmis un avis à la Commission parlementaire de l'aménagement et des équipements, avis dont nous examinerons le contenu.

Au préalable, nous décrirons, dans ses grandes lignes, l'avis donné par la Commission au ministre des Communications sur un projet de règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction ou la transmission de documents et de renseignements nominatifs.

4.2.3.1 L'avis sur le projet de règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction ou la transmission de documents et de renseignements nominatifs

La Loi sur l'accès énonce, d'une part, que le droit d'accès aux documents des organismes publics s'exerce par une consultation sur place ou par l'obtention d'une copie du document et prévoit, d'autre part, que l'organisme public peut exiger du requérant des frais n'excédant pas le coût de sa transcription, de sa reproduction ou de sa transmission; le montant et les modalités de paiement de ces frais sont prescrits par un règlement que le Gouvernement peut adopter.

Le Gouvernement du Québec a effectivement adopté en septembre 1984 un tel règlement[2]. Essentiellement, il prévoit qu'une personne peut obtenir, sans frais, une copie des renseignements nominatifs la concernant. Par ailleurs, le règlement établit des frais exigibles pour la reproduction et la transmission de documents administratifs. Par exemple, une feuille de papier reproduite par un photocopieur coûte 0,25 $ en frais.

Toutefois, toute personne à qui l'accès à un document est donné, est exemptée du paiement de tous frais jusqu'à concurrence de 5,00 $: elle est tenue au paiement de l'excédent de cette somme.

Dans le cadre de l'examen des dispositions législatives et réglementaires inconciliables avec la Loi sur l'accès, le Gouvernement a décidé de proposer l'adoption d'une nouvelle réglementation en matière de frais et requis l'avis de la Commission sur les modifications proposées. La Commission a donné un avis dont nous examinerons les principales conclusions.

2. *Gazette officielle du Québec*, Partie 2, (1984), no 41, p. 4605.

En matière d'accès aux documents administratifs

La Commission recommande qu'un demandeur bénéficie d'une franchise de 20 pages et que pour chaque page excédentaire qui est reproduite, il soit permis à un organisme public d'imposer des frais de 0,25 $ la page.

Elle rappelle qu'à l'exception des appels d'offres, aucun frais de transmission ne devrait être exigé du demandeur.

Dans le cas des appels d'offres, la Commission recommande que l'organisme public qui les fournit puisse exiger les frais réels de leur reproduction.

En matière d'accès aux documents contenant des renseignements nominatifs

Le Gouvernement propose, dans son projet, l'abandon de la gratuité en matière d'accès aux renseignements nominatifs. La Commission, dans son avis, suggère avec insistance le maintien de la gratuité dans ce domaine. S'il arrivait que ce principe ne soit pas retenu, la Commission recommande de fixer à un minimum de 40 pages la franchise sur les documents reproduits par photocopieur.

Ce projet de règlement a été publié à la Gazette officielle du Québec le 1er avril 1987. Il pourra être soumis au Gouvernement pour adoption à l'expiration d'un délai de 45 jours.

4.2.3.2 L'avis sur le projet de Code de la sécurité routière (projet de loi 127)

La Loi sur l'accès consacre le droit pour la personne concernée d'être informée de l'existence de renseignements nominatifs la concernant, de recevoir communication de ces renseignements et, si nécessaire, de faire rectifier les renseignements inexacts.

Ces droits s'exercent conformément à une procédure établie dans la loi et sous réserve de certaines restrictions.

Autant dans son rôle d'aviseur que dans son rôle d'adjudicateur, la Commission a toujours respecté le droit fondamental de chaque citoyen d'être informé de l'existence de renseignements nominatifs le concernant et de son droit de les faire rectifier, le cas échéant. Elle a évidemment assuré l'exercice de ce droit en tenant compte des exceptions prévues dans la loi.

Or, l'examen par la Commission de certaines dispositions du projet de Code de la sécurité routière révélait que deux parmi celles-ci heurtaient des principes fondamentaux consacrés dans la Loi sur l'accès en matière de renseignements nominatifs: il s'agissait des articles 603 et 608.

En effet, l'article 600 de ce projet de loi faisait obligation à tout médecin ou optométriste de dénoncer à la Régie de l'assurance automobile du Québec, tout patient de 14 ans ou plus qu'il jugeait inapte sur le plan médical à conduire un véhicule routier.

L'article 601 ajoutait que la Régie pouvait divulguer au médecin ou à l'optométriste qui lui avait fait rapport la décision prise à l'égard de la personne dénoncée.

Or, les articles 603 et 608 consacraient le caractère confidentiel du rapport transmis par le médecin ou l'optométriste: ce rapport était réservé à l'usage exclusif de la Régie et du Comité consultatif médical et optométrique. Soulignons toutefois que ce rapport pouvait être admis en preuve, donc rendu accessible à la personne concernée, si cette dernière exerçait un recours devant la Cour provinciale. Ces dispositions, au terme de ce projet, devraient s'appliquer malgré la Loi sur l'accès.

Les articles 603 et 608 avaient donc pour effet de dénier tout droit d'accès d'un citoyen à des renseignements le concernant. Cette situation était d'autant plus déplorable que les renseignements touchés portaient sur l'état de santé du citoyen. Il importait, selon la Commission, que ce dernier en soit bien informé.

De plus, les dispositions législatives proposées allaient totalement à l'encontre des principes de justice naturelle consacrés dans notre droit, notamment le droit pour tout citoyen d'être informé de la preuve et des motifs retenus pour prendre une décision à son sujet et de faire valoir son point de vue.

Évidemment, le patient concerné pouvait prendre connaissance du rapport s'il venait à être mis en preuve devant la Cour provinciale. Toutefois, pour y parvenir, on l'obligeait à débourser des frais. C'était exiger du citoyen un tribut disproportionné par rapport au document impliqué qui, somme toute, concernait son propre état de santé.

Pour ces motifs, la Commission s'est objectée à l'adoption des articles 603 et 608 du Code de la sécurité routière. Elle a recommandé que la Loi sur l'accès conserve son caractère prépondérant et que le droit d'accès du patient au rapport le concernant soit préservé.

L'intervention de la Commission a permis à l'Assemblée nationale d'apporter les modifications législatives pertinentes.

4.3 En matière de transferts de renseignements entre organismes

Des amendements apportés à la Loi sur l'accès en juin 1985 ont modifié de façon substantielle le

régime des échanges de renseignements nominatifs détenus par les organismes publics.

Il est maintenant possible pour un organisme public de communiquer des renseignements nominatifs, sans le consentement de la personne concernée, à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi, d'une convention collective, d'un décret ou pour l'exécution d'un mandat de gestion administrative.

Dans ces circonstances, la communication est possible sans qu'il soit nécessaire de procéder par une entente écrite approuvée par le Gouvernement après avis de la Commission.

Une telle entente écrite soumise aux conditions édictées précédemment est toutefois nécessaire dans certains cas particuliers. Il en est ainsi, par exemple, lorsque la communication, bien que nécessaire à l'application d'une loi au Québec, vise une comparaison, un couplage ou un appariement de fichiers.

La Commission est consciente que les modifications apportées à la Loi sur l'accès en juin 1985 ont eu pour effet de diminuer sensiblement les cas où il est nécessaire de conclure une entente. Elle s'étonne toutefois que cette diminution soit telle que seulement 12 projets d'entente lui ont été soumis en 1986-1987. Les organismes ont peut-être tendance à interpréter trop largement la notion de nécessaire à l'application d'une loi au Québec prévue à l'article 67, ou tout simplement négligent-ils de conclure les ententes prévues dans la loi tout en communiquant les renseignements.

Ceci étant dit, la Commission se limitera à décrire deux dossiers qui ont fait l'objet d'une entente au cours de l'année.

4.3.1 Autorisation accordée au ministère du Revenu de consulter les dossiers d'Acrofax Inc.

Parce qu'il avait de la difficulté à retracer un certain nombre de contribuables aux fins de l'application des lois fiscales, le ministère du Revenu a demandé et obtenu du Gouvernement l'autorisation de consulter les dossiers d'Acrofax Inc.. Un décret à cet effet fut publié à la Gazette officielle du Québec le 10 septembre 1986.

Avant d'être adoptés et publiés, le décret et l'entente annexée ont été transmis à la Commission pour commentaires. Le ministre du Revenu a tenu compte des remarques de la Commission dans le décret et l'entente qu'il a finalement fait adopter par le Gouvernement.

L'entente prévoit que les renseignements demandés par le ministère du Revenu ont principalement pour objet de déterminer le lieu de résidence de certaines personnes et ainsi permettre d'établir une communication avec elles et, le cas échéant, de recouvrer les sommes dues au fisc. Le Ministère fournit à Acrofax Inc. les renseignements suivants afin de repérer les contribuables sur lesquels il désire recueillir des informations:

— le nom;

— l'adresse, lorsque connue;

— le numéro d'assurance sociale;

— la date de naissance, lorsque requise.

À partir de ces informations, Acrofax Inc. fournit au Ministère les renseignements qu'elle détient sur ces personnes, à savoir:

— l'adresse la plus récente;

— le nom de l'employeur;

— les organismes qui ont effectué des demandes ou fait rapport sur cette personne;

— l'expérience de crédit de cette personne.

L'entente prévoit que le Ministère a accès aux banques de données d'Acrofax Inc. grâce à quatre terminaux fournis par la compagnie.

L'intervention de la Commission a amené les organismes à apporter plusieurs corrections importantes au projet initial d'entente.

Ainsi, Acrofax Inc. a accepté de ne pas laisser dans le dossier de la personne une information à l'effet que le ministère du Revenu avait consulté ledit dossier; dans le premier projet d'entente, une information en ce sens était inscrite au dossier.

L'accès à la liste des personnes visées dans les demandes de renseignements est limité, chez Acrofax Inc., au seul personnel du service de la comptabilité.

De son côté, le ministère du Revenu a identifié les membres de son personnel qui ont accès aux terminaux.

De plus, sur demande, Acrofax Inc. est en mesure d'informer la personne concernée que son dossier a été consulté par le ministère du Revenu.

À la demande de la Commission, le ministère du Revenu s'est par ailleurs engagé à ne décoder les informations de crédit obtenues d'Acrofax Inc. que dans les cas où la seule adresse était recherchée. S'il arrivait qu'il doive dans certains cas décoder les informations de crédit, le Ministère s'est engagé à en informer le débiteur.

Enfin, le Ministère s'est engagé à effectuer des démarches auprès d'Acrofax Inc., dans les six mois suivant l'approbation de l'entente, afin d'amener la compagnie à modifier la structure de ses dossiers de

crédit de sorte que le Ministère ne dispose que des renseignements nécessaires à la gestion de ses dossiers.

4.3.2 Entente de transfert de renseignements nominatifs entre la Fondation Renaud-Lemieux et l'hôpital du Saint-Sacrement

La Fondation Renaud-Lemieux est une corporation qui s'occupe de la levée de fonds au profit de l'hôpital du Saint-Sacrement, en vue de subventionner l'acquisition d'équipement médical spécialisé et d'apporter un soutien financier aux différents programmes de recherche instaurés dans cet établissement.

L'objet de l'entente soumise à la Commission pour avis visait à permettre à l'hôpital de communiquer à la Fondation des renseignements nominatifs sur ses bénéficiaires : le nom, l'adresse du bénéficiaire, le service consulté, la date de la dernière consultation et s'il a été traité en service externe ou s'il a été hospitalisé.

Ce projet d'entente, comme tous les autres soumis à la Commission, a été analysé en tenant compte des critères suivants :

— Avant de procéder par voie d'entente, a-t-on considéré la possibilité d'obtenir le consentement des personnes concernées ?

— Les renseignements que la Fondation désire obtenir sont-ils nécessaires pour les fins qu'elle poursuit et l'usage auquel ils sont destinés ?

— Est-il prévu dans l'entente que l'hôpital mette en place un ou des mécanismes pour informer ses bénéficiaires qu'il communique à la Fondation des renseignements à leur sujet ?

— A-t-on prévu également dans l'entente les mesures que l'hôpital et la Fondation entendent prendre pour assurer le caractère confidentiel des renseignements communiqués ?

— Finalement, est-ce que l'entente précise la période pendant laquelle la Fondation conservera les renseignements reçus ?

L'analyse du projet d'entente a démontré que ces critères étaient respectés ; la Commission a donc donné un avis favorable à cette entente.

Le Gouvernement a approuvé cette entente par un décret qui fut publié à la Gazette officielle du Québec le 3 décembre 1986.

Chapitre 5
Rapport sur l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

L'article 10 de la loi mentionnée en titre oblige un organisme public dont la loi exige la production d'un rapport annuel de ses activités à donner, dans ce rapport, sous une rubrique particulière, un compte rendu sur l'application de cette loi dans les lieux qu'il occupe.

Comme la Commission d'accès à l'information doit, en vertu de sa loi constitutive, produire un rapport de ses activités, elle doit donc faire état de l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans ses locaux.

Ainsi, conformément aux dispositions de la loi à cet égard, des affiches ont été posées à la vue du public dans les lieux où il est interdit de fumer. On les retrouve par exemple dans le centre de documentation, dans la salle de conférence et dans les salles d'audition.

Par ailleurs, aucune infraction à cette loi n'a été signalée depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 1987.

Annexe I
Les avis de la Commission

1. Les avis sur les projets de loi et de règlements

Avis de la Commission aux membres de l'Assemblée nationale sur le projet de loi 127 (Code de la sécurité routière).

Avis sur le projet de règlement du ministre des Communications concernant les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs.

Avis sur le projet de règlement modifiant le règlement de régie interne de la Commission des normes du travail.

2. Les avis sur les ententes de transfert de renseignements nominatifs

Avis sur le projet de protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et The Ontario Cancer Treatment and Research Foundation.

Avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs entre la Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs entre la Fondation Renaud-Lemieux de l'hôpital du Saint-Sacrement et l'hôpital du Saint-Sacrement.

Avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs associant la Régie de l'assurance-maladie du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs entre la Régie de l'assurance automobile du Québec et les organismes responsables de l'administration des permis de conduire et de l'immatriculation à travers le Canada, sur l'accès et l'utilisation de renseignements personnels en matière d'immatriculation et de permis de conduire.

Avis sur le projet de protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels entre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et le Bureau de la statistique du Québec.

Avis sur une entente de transferts de renseignements nominatifs entre le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales et The Northwest Territories Cancer Registry.

Avis de la Commission sur une entente de transfert de renseignements entre le CLSC de Matane et le Centre hospitalier de Matane.

Avis sur le projet de protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels entre la Commission scolaire de Jacques-Cartier et Elan Jeunesse.

Avis sur une entente relative à l'échange de renseignements personnels entre le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science.

3. Les avis portant sur des projets de décret

Avis de la Commission d'accès à l'information sur le projet de décret concernant la Régie des rentes du Québec et le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Avis de la Commission d'accès à l'information sur le projet de décret relatif au transfert de renseignements de la Régie des rentes du Québec à l'hôpital du Sacré-Coeur de Montréal et l'École de santé au travail de l'Université McGill.

Tableau 1
Demandes reçues et réglées (1986-1987)

	Reçues	Réglées*	Désistement*
Requête pour autorisation de ne pas tenir compte de demandes abusives	4	3	1
Autorisation d'accès à des renseignements nominatifs pour fin d'étude, de recherche ou de statistique	57	44	1
Avis d'un organisme à la Commission sur une cueillette d'information	0	0	0
Demande d'accès aux documents de la Commission	10	10	0
Avis sur un projet de décret du Gouvernement	5	5	0
Demande pour approbation d'une dispense d'enregistrement	0	0	0
Demandes d'information écrites	108	107	0
Entente de gestion entre deux organismes	0	5	0
Demande d'enquête sur plainte	21	15	4
Avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs	12	10	0
Avis sur l'établissement d'un fichier confidentiel	0	0	0
Révision d'une demande d'accès aux documents	176	75	65
Révision d'une demande d'accès aux renseignements personnels	96	77	26
Révision d'une demande de rectification de renseignements personnels	5	11	1
Révision formulée par un tiers	5	5	2
Total	**499**	**367**	**100**

1 Les chiffres contenus dans ces colonnes comprennent des dossiers qui étaient en suspens au début de l'année financière, soit le 1er avril 1986.

Tableau 2
Lieu et nombre d'auditions (1986-1987)

Montréal	79
Québec	31
Régions	19
Total	**129**

Tableau 3
Nature des décisions rendues (1986-1987)

	Accueillies	Accueillies en parties	Rejetées	Constats[1]	Désistement	Absence de juridiction	Dossier clos
Accès aux documents administratifs	14	29	23	5	65	0	4
Accès à son dossier personnel	8	23	36	4	26	3	3
Demandes de rectification de renseignements personnels	0	3	8	0	1	0	0
Demandes formulées par un tiers	0	0	5	0	2	0	0
Requêtes pour ne pas tenir compte de demandes abusives	0	0	3	—	1	—	—
Total	**22**	**55**	**75**	**9**	**95**	**3**	**7**

1 Les constats réfèrent à une entente survenue entre les parties en cours d'audition.

Tableau 4
Organismes impliqués par types de demandes (1986-1987)[4]

	Ministères	Organismes gouvernementaux	Monde municipal	Réseau des Affaires sociales[1]	Réseau de l'Éducation[2]
Accès aux documents administratifs	40	29	49	14	8
Demande d'accès aux renseignements personnels	15	34	22	18	14
Demande de rectification de renseignements personnels	2	2	1	5	2
Demandes formulées par un tiers	7	0	0	0	0
Requêtes pour ne pas tenir compte de demandes abusives	0	0	1	2	1
Total[3]	**64**	**65**	**73**	**39**	**25**

1 Le réseau des Affaires sociales comprend les CRSSS, les CSS, les CLSC, les hôpitaux et les centres d'accueil.

2 Le réseau de l'Éducation comprend les commissions scolaires, les cégeps, les maisons d'enseignement privées et les universités.

3 Les totaux réfèrent au nombre de demandes adressées à un type d'organisme et peuvent impliquer le même organisme plusieurs fois.

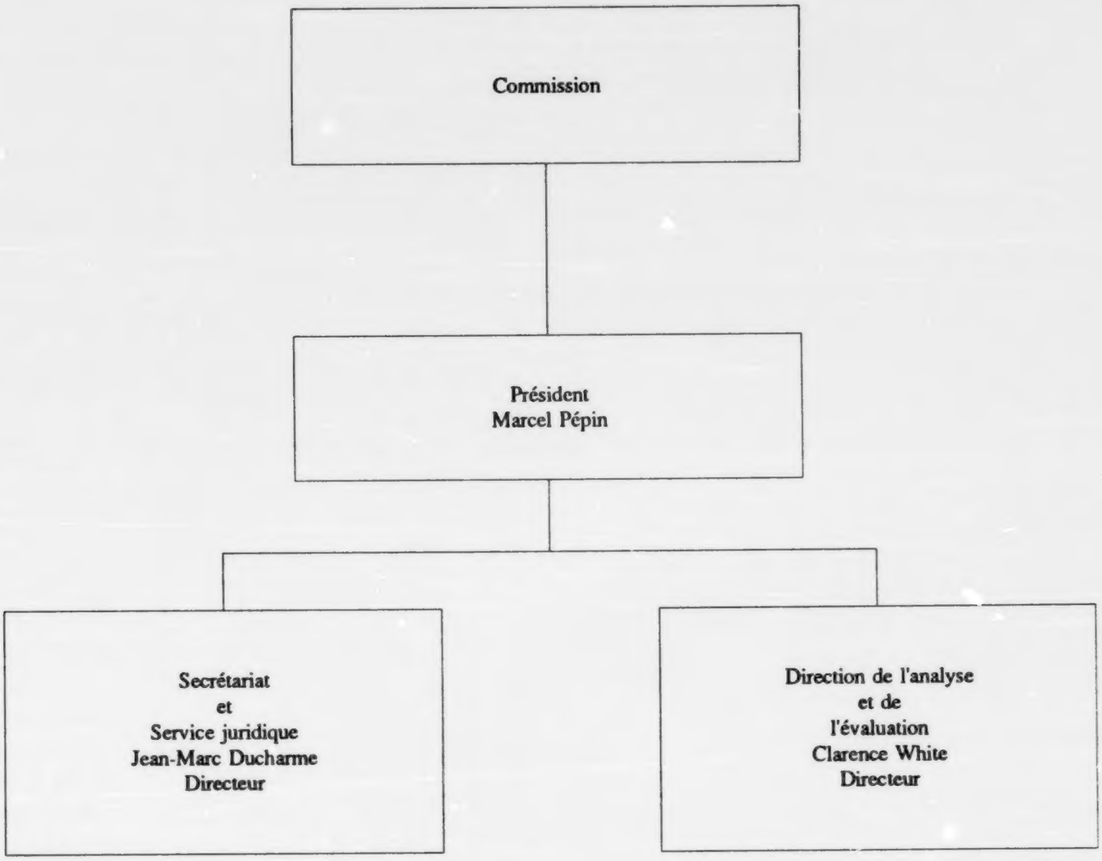
4 Ce tableau ne porte que sur les décisions rendues et sur les désistements.

Tableau 5
Catégories de demandeurs (1986-1987)[1]

	Citoyens	Journalistes	Syndicats	Groupes de pression	Élu(e)s	Partis politique (provincial-municipal)	Entreprises	Avocats	Organismes publics	Organismes publics non assujettis à la Loi sur l'accès
Accès aux documents administratifs	77	12	10	16	2	—	15	2	5	1
Accès à son dossier personnel	93	1	1	1	—	—	3	1	—	3
Demandes de rectification de renseignements personnels	12	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Révision formulée par un tiers	3	—	—	—	—	—	3	—	1	—
Demandes abusives faites à un organisme public	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—
Total	**185**	**13**	**11**	**17**	**2**	**—**	**21**	**3**	**10**	**4**

1 Ce tableau ne porte que sur les décisions rendues et sur les désistements.

Tableau 6
Organigramme de la Commission d'accès à l'information



Les commissaires sont: Madame Thérèse Giroux
Madame Caroline Pestieau[1]
Monsieur Marcel Pépin, président

1. Madame Pestieau a quitté la Commission le 7 mars 1987.

Tableau 7
Effectifs de la Commission

	Québec	Montréal	Total
Hors cadres	1	1	2
Cadres	2	0	2
Professionnels	9	3	12
Employés de soutien	12	3	15
	24	**7**	**31**

Tableau 8
Ressources budgétaires
État comparatif des dépenses pour les années 1985-1986 et 1986-1987

	1985-1986 $	1986-1987 $
Dépenses de fonctionnement pour le personnel		
01 Traitements réguliers	903 403,53	1 000 372,98
02 Autres rémunérations	338 651,78	318 575,87
Fonctionnement — Autres dépenses		
03 Communications	94 329,10	108 012,50
04 Services professionnels, administratifs et autres	39 496,89	64 988,91
05 Entretien	2 362,44	2 107,95
06 Loyer et location	173 507,67	186 440,92
07 Fournitures	33 923,39	32 438,57
08 Équipement	20 957,90	4 866,69
11 Autres dépenses	3 179,33	486,74
Capital — Autres dépenses		
08 Équipement	30 904,38	13 742,23
Total	**1 640 716,41**	**1 732 033,36**

Commission d'accès
à l'information

Imprimé au Québec, Canada